

TINJAUAN YURIDIS PENERBITAN AKTA PERKAWINAN TERHADAP PERKAWINAN BEDA AGAMA



MUHAMMAD ANSHAR IBNU ABBAS

B021191093

PRODI STUDI SARJANA HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2024



Optimized using
trial version
www.balesio.com

SKRIPSI

**TINJAUAN YURIDIS PENERBITAN AKTA PERKAWINAN
TERHADAP PERKAWINAN BEDA AGAMA**

***JURIDICIAL REVIEW OF MARRIAGE CERTIFICATES
ISSUANCE IN INTERFAITH MARRIAGE***



Oleh:
MUHAMMAD ANSHAR IBNU ABBAS
NIM. B021191093



**TUGAS AKHIR PRODI STUDI SARJANA HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024**

Optimized using
trial version
www.balesio.com

HALAMAN JUDUL

TINJAUAN YURIDIS PENERBITAN AKTA PERKAWINAN TERHADAP PERKAWINAN BEDA AGAMA

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana
Pada Program Studi Sarjana Hukum Administrasi Negara

Disusun dan diajukan oleh:

MUHAMMAD ANSHAR IBNU ABBAS
NIM. B021191093

PRODI STUDI SARJANA HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024



Optimized using
trial version
www.balesio.com

PENGESAHAN SKRIPSI

**TINJAUAN YURIDIS PENERBITAN AKTA PERKAWINAN
TERHADAP PERKAWINAN BEDA AGAMA**

Disusun dan diajukan oleh :

MUHAMMAD ANSHAR IBNU ABBAS

B021191093

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Pada hari Selasa, tanggal 20 AGUSTUS 2024

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping


Dr. Rofiq Libryanto, S.H., M.H.
NIP. 19781017 200501 1 001


Muhammad Aswan, S.H., M.Kn.
NIP. 19790609 200912 1 001

Ketua Program Studi Sarjana Hukum Administrasi Negara




Dr. Mirrah Adhyanti Mirzana, S.H., M.H.
NIP. 19790326 200812 2 002



PERSETUJUAN PEMBIMBINGAN

TINJAUAN YURIDIS PENERBITAN AKTA PERKAWINAN TERHADAP PERKAWINAN BEDA AGAMA

Disusun dan diajukan oleh:

MUHAMMAD ANSHAR IBNU ABBAS

NIM. B021191093

Untuk Tahap Seminar Hasil

Pada Tanggal 20 Agustus 2024

Menyetujui:


Komisi Pembimbingan

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,




Libryanto, S. H., M. H.
97810172005011001


Dr. Muhammad Aswan, S. H., M. Kn.
NIP. 197906092009121001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : MUHAMMAD ANSHAR IBNU ABBAS
N I M : B021191093
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : TINJAUAN YURIDIS PENERBITAN AKTA NIKAH DALAM PERKAWINAN BEDA AGAMA

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Agustus 2024



#generated_by_law_information_system_fh-uh in 2024-08-17 11:43:46

Optimized using
trial version
www.balesio.com

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Muhammad Anshar Ibnu Abbas
N I M : B021191093
Program Studi : Sarjana Hukum Administrasi Negara

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan skripsi ini yang berjudul **TINJAUAN YURIDIS PENERBITAN AKTA PERKAWINAN TERHADAP PERKAWINAN BEDA AGAMA** adalah benar-benar karya saya sendiri. Adapun yang bukan merupakan karya saya dalam Penulisan Skripsi ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 20 Agustus 2024

Yang membuat pernyataan,



Muhammad Anshar Ibnu Abbas
NIM. B021191093



KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim,

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,

Dengan senantiasa mengharap rahmat dan ridho Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, segala puja dan puji kepada Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan yang maha pencipta lagi maha merajai alam semesta. Berkat rahmat, hidayah dan karunianya yang senantiasa dicurahkan kepada penulis sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini yang berjudul “Tinjauan Yuridis Penerbitan Akta Perkawinan Terhadap Perkawinan Beda Agama” sebagai salah satu syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Program Studi Hukum Administrasi Negara. *Shawalat* serta salam tak lupa pula kita haturkan kepada Baginda Rusulullah Muhammad *Shallallahu Alaihi Wasallam* karena telah membawa kita dari zaman gelap gulita hingga zaman terang benderang seperti saat ini.

Pada kesempatan kali ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada seluruh pihak yang terlibat dalam penyusunan skripsi ini. Secara khusus penulis ingin mengucapkan banyak terima kasih kepada Ibunda tercinta Alm. Dahlia dan Ayahanda terkasih Abbas Hady yang senantiasa memberikan kasih sayang yang tak terbatas,



tivasi, dan dorongan yang membangun semangat penulis menjadi orang yang dapat bermanfaat bagi semua orang, baik di dunia maupun di

akhirat. Tak lupa penulis menyampaikan terima kasih sebesar-besarnya kepada beliau berdua yang dengan kesadaran hukumnya mencatatkan perkawinannya dan mencatatkan peristiwa kelahiran penulis sehingga sampai sekarang ini negara mengakui keberadaan penulis.

Begitu pula penulis mengucapkan terima kasih yang tak bisa dibalas dengan apapun kepada mama tersayang Nursriyanti, Alm. Anto Hady, Alm. Anto Dotte, Alm. Anto Ramli Rewa, dan Alm. Anto Sitti Sabintang. Beliau yang semasa hidupnya selalu memberikan dukungan dan kasih sayang yang tidak terbatas. Tidak ada hal yang dapat penulis balaskan akan kebajikannya, semoga Allah SWT membalas kebajikannya menjadi amal baginya dan senantiasa menjaga dan memberikan perlindungan kepadanya. *Amiin*.

Penulis sepenuhnya menyadari bahwa dalam penyusunan skripsi ini ada banyak pihak yang membantu sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta jajarannya.
2. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. Maskun, S.H., LL. M. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan mahasiswaan, Ibu Prof. Dr. Iin Kartika Sakharina, S. H., M. A.



selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya dan Alumni, dan Ibu Dr. Ratnawati, S. H., M. H. selaku Wakil Dekan Bidang Kemintraan Aset, Riset dan Inovasi.

3. Bapak Dr. Romi Librayanto, S. H., M. H. selaku Pembimbing Utama dan Bapak Dr. Muhammad Aswan, S. H., M. Kn. Selaku Pembimbing Pendamping atas segala kesabaran, kebaikan, dan kemurahan hati yang tidak henti-hentinya memberikan arahan, bimbingan dan motivasi kepada penulis.
4. Bapak Ahmad, S. H., M. H. selaku Penguji I dan Bapak Ahsan Yunus, S. H., M. H. selaku Penguji II yang telah memberikan saran dan masukan dalam penyusunan skripsi ini. Hal tersebut sangat bernilai bagi penulis.
5. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas segala upaya dalam membagikan ilmu dan pengetahuan serta pengalaman yang sangat bermanfaat bagi penulis selama menempuh pendidikan.
6. Seluruh Staf Akademik dan Pegawai Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak membantu penulis dalam segala urusan administrasi selama berkuliah khususnya kepada Kakak Yusran dan Bapak Sapar.
7. Ibu Dr. Nurfaidah Said, S. H., M. Hum., M. Si. Yang bersedia



membagikan ilmu dan pengalaman beliau sebagai narasumber dalam skripsi ini.

8. Bapak Joko Saptono, S. H. selaku salah satu Hakim Pengadilan Tingkat I Kota Makassar yang telah bersedia membagikan ilmu dan pengalaman beliau sebagai narasumber dalam skripsi ini.
9. Bapak Sugeng, S. H. selaku Panitera Pengadilan Tingkat I Kota Makassar yang senantiasa membantu mengarahkan penulis dalam pengurusan administrasi penelitian di Pengadilan.
10. Saudari penulis Nurul Annisa Abbas, Nurul Ummah Abbas, dan Nurul Ilmi Abbas yang telah memberikan dukungan dan semangat kepada penulis.
11. Keluarga besar Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat Hukum Universitas Hasanuddin Cabang Makassar Timur yang menjadi organisasi tercinta dan satu-satunya rumah yang baik untuk berpetualang mencari ilmu pengetahuan dan pengalaman berorganisasi. Yakin Usaha Sampai. Jayalah Kohati, Bahagia Hml.
12. Kepada saudara seperjuangan saya tercinta, teman-teman “OTW Sarjana”, yaitu Adelia Susilowati Agung, S. H., Nur Herdiawan, S. H., Reza Chabirzada Azzuhri, S.H., Fajri Maulana Arif, Taufik Utirrahman Kasim, Rifandi Restu Fahmi, S. H., Farid Ramadhan, S. H., Fachri Azighah Aziz, Yohannes Christoforus Bhara Bate, Fauzy Alghifari, Andi Gusti Nurul Annisah MB, S. H., Muthia Azza Majidah, S. H., Shafira Chaerunnisa, S. H., Erfannesa Zafiera, Vita Fadhillah urdin, dan Fikriyyah.



13. Teman-teman Hukum Administrasi Negara angkatan 2019 (HANSEM) yang kebersamai penulis dalam mengikuti pembimbingan skripsi ini.
14. Teman-teman angkatan Adagium 2019 yang telah memberikan pengalaman menarik bagi penulis, semoga kita dapat memperoleh kesuksesan bersama.
15. Terima kasih yang sebesar-besarnya dan sebanyak-banyaknya terkhusus kepada Adelia Susilowati Agung, S. H. yang telah menemani, membantu, menyemangati, mendukung, dan memberikan kebahagiaan selama ini kepada penulis. Semoga Tuhan mempermudah jalan kita berdua. *Amiin*.



ABSTRAK

MUHAMMAD ANSHAR IBNU ABBAS (B021191093) “Tinjauan Yuridis Penerbitan Akta Perkawinan Terhadap Perkawinan Beda Agama”.

Dibawah bimbingan Bapak Romi Librayanto, selaku Pembimbing Utama dan Bapak Muhammad Aswan Rauf selaku Pembimbing Pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis wewenang dari Pengadilan Negeri dalam menerbitkan penetapan dispensasi pencatatan perkawinan beda agama, serta menganalisis keabsahan surat Keputusan Tata Usaha Negara berupa penerbitan Akta Perkawinan yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dengan dasar Penetapan Pengadilan Negeri.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Sumber hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer (Peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan) dan bahan hukum sekunder (Skripsi, Tesis, Disertasi, Jurnal Hukum, dan literatur bacaan lain seperti buku). Analisis bahan hukum menggunakan teknik studi kepustakaan dengan permasalahan pada penelitian ini dianalisis secara preskriptif agar dapat menemukan kebenaran dan ketersesuaian sehingga dapat memberikan argumentasi hukum untuk menjawab permasalahan hukum dari peristiwa hukum yang terjadi.

Hasil dari penelitian ini adalah (1) Pengadilan Negeri dalam lingkungan Peradilan Umum memiliki wewenang dalam menerbitkan penetapan dispensasi pencatatan perkawinan beda agama, namun dasar hukum yang melandasi wewenang tersebut dapat bertentangan dalam kondisi pemohon yang tidak tunduk pada satu penetapan pengadilan yang sama. (2) Surat Keputusan Tata Usaha Negara berupa penerbitan Akta Perkawinan Beda Agama tidak sah dikarenakan dalam dasar hukum yang melandasi Penetapan Pengadilan Negeri yang memberikan Dispensasi Pencatatan Perkawinan beda agama bertentangan dengan norma hukum yang mengatur mengenai kompetensi Pengadilan dalam perkara perkawinan.



Kata Kunci: Kewenangan; Pengadilan Negeri; Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil; Pencatatan Perkawinan Beda Agama; Keabsahan.

ABSTRACT

MUHAMMAD ANSHAR IBNU ABBAS (B021191093) “Juridicial Review of Marriage Certificates Issuance in Interfaith Marriage ”. *Under the guidance of Romi Librayanto as the main advisor and Mohammad Aswan Rauf as the accompanying advisor.*

This research aims to analyze the authority of the District Court in issuing dispensation decisions for registering interfaith marriages and to analyzing the validity of State Administrative Decrees in the form of the issuance of Marriage Certificates issued by the Population and Civil Registration Service on the basis of District Court Determinations.

The type of research that used by the author is normative research, while the approaching method that used by the author is a statue approach and conceptual approach. In conducting the research, the authors use several legal materials such as primary legal materials (Law Number 1 of 1974 concerning Marriage and Law Number 23 of 2006 concerning Population Administration) and secondary legal materials (Theses, Theses, Dissertations, Law Journals, and other reading literature such as books). Analysis of legal materials uses literature study techniques to prescriptively analyze an issue on this research in hence to find out truth and suitability, so they can provide legal arguments to answer legal problems from legal events that occur.

The results of the author’s research are as follows, namely: (1) The District Court within the General Courts has the authority to issue dispensation decisions for the registration of interfaith marriages, however the legal basis underlying this authority may conflict in the case of applicants who are not subject to the same court decision, (2) The State Administrative Decree in the form of the issuance of an Interfaith Marriage Certificate is invalid because the legal basis underlying the District Court's Decree granting Dispensation for the Registration of Interreligious Marriages is contrary to the legal norms governing the Court's competence in marriage cases.

Keywords: Authority; District Court; Department of Population and Civil Registration; Registration of Interfaith Marriages; Validity.



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL	ii
HALAMAN JUDUL	iii
LEMBARAN PENGESAHAN SKRIPSI	iv
PERSETUJUAN PEMBIMBINGAN	v
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	vi
PERNYATAAN KEASLIAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
ABSTRAK	xii
ABSTRACT	xiii
DAFTAR ISI	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Kegunaan Penelitian	12
E. Orisinalitas Penelitian	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	17
A. Tinjauan Umum Perkawinan Beda Agama	17
1. Perkawinan Beda Agama Menurut Kompilasi Hukum Islam19	
2. Perkawinan Beda Agama Dalam Tinjauan Hukum Positif....	25
. Tinjauan Umum Kompetensi Pengadilan Terhadap Perkawinan	
eda Agama	32



1. Pengadilan Agama.....	35
2. Pengadilan Negeri	39
C. Pencatatan Administrasi Kependudukan	42
1. Pengertian Administrasi Kependudukan	42
2. Hak dan Kewajiban Penduduk.....	43
3. Pencatatan Perkawinan	45
4. Pencatatan Perkawinan Beda Agama	49
D. Tinjauan Umum Tentang Keputusan Tata Usaha Negara	54
1. Pengertian Keputusan.....	54
2. Unsur-Unsur Keputusan	56
3. Macam-Macam Keputusan.....	58
4. Syarat-Syarat Keputusan.....	60
E. Prinsip Keabsahan Dalam Penetapan KTUN (<i>Rechtmatigheid</i>)	63
F. Akibat Hukum	72
1. Akibat Hukum Secara Umum.....	72
2. Akibat Hukum Dalam Hukum Administrasi Negara	73
G. Perlindungan Hukum	76
BAB III METODE PENELITIAN.....	84
A. Tipe dan Pendekatan Penelitian.....	84
B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....	86
C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	87
D. Analisis Bahan Hukum	88
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	89
BAB V PENUTUP	107
R PUSTAKA.....	109



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Manusia adalah makhluk hidup mulia yang dikaruniai akal budi dalam memandang proses perkawinan. Perkawinan dipandang sebagai sesuatu yang memiliki peranan penting dalam keberlangsungan ajaran agama,¹ bahkan perkawinan itu sendiri juga menjadi suatu objek dalam ajaran agama yang tidak kalah pentingnya dengan beberapa objek lain yang menjadi perhatian agama. Manusia sebagai makhluk sosial tidak dapat menafikan bahwa dia sebagai individu eksis di realitas masyarakat. Realitas masyarakat itu juga termasuk kumpulan-kumpulan individu di dalamnya yang memiliki eksistensi dalam suatu segi kehidupan. Eksistensi ini membuat manusia dapat dikatakan sebagai makhluk sosial yang menjalankan kehidupan dengan berdasarkan kebiasaan, kepercayaan, dan ajaran agama yang berlaku dan dipegang teguh dalam masyarakat.

Perkawinan banyak ditafsirkan sebagai aktivitas religius yang bersifat sakral dalam ajaran agama dan kepercayaan. Perkawinan



Jane Marlen Makalew, 2013, "Akibat Hukum Perkawinan Beda Agama Di", *Lex Privatum*, Volume 1 Nomor 2, hlm. 131.

merupakan tindakan menjalin hubungan antara laki-laki dan perempuan dewasa yang memiliki hasrat untuk bersatu dan berjanji dalam ikatan yang suci sebagai suami dan isteri untuk membentuk rumah tangga yang bahagia dengan senantiasa memperbanyak keturunan demi menjaga kesinambungan regenerasi kepada calon penerus bangsa.²

Ketentuan dalam berbagai norma internasional yang tertuang di dalam *Universal Declaration of Human Rights* Tahun 1948 (untuk selanjutnya disebut DUHAM), berbagai perjanjian internasional hak sipil, hak politik, hak ekonomi, hak sosial, budaya dan juga konvensi yang menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan yang tegas memberikan hak dan kebebasan kepada laki-laki maupun perempuan untuk melakukan perkawinan dan membentuk keluarga tanpa dibatasi oleh agama, etnis, maupun status sosialnya dalam masyarakat. Pasal 16 ayat (1) DUHAM yang mengatur bahwa:³

“Laki-laki dan Perempuan yang sudah dewasa, dengan tidak dibatasi oleh latar belakang kebangsaan, kewarganegaraan, atau agama, berhak untuk menikah dan membentuk keluarga. Mereka memiliki hak yang sama dalam soal perkawinan, di dalam masa perkawinan, dan di saat perceraian”

Secara normatif, lebih konkret lagi dalam dasar hukum internasional yang tertuang pada Pasal 23 ayat (2) *International*



²*ibid.*, hlm. 131.

³Sri Pujianti, Perkawinan Beda Agama dalam perspektif Hukum Internasional dan am, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta 28 Juni 2022.

Convenant on Civil & Political Right Tahun 1966 (untuk selanjutnya disebut Hak Sipil dan Politik Internasional) “Hak Laki-Laki dan Perempuan dalam usia perkawinan untuk menikah dan membentuk keluarga yang harus diakui.”

Secara substansial DUHAM memuat pokok-pokok Hak Asasi Manusia dan kebebasan dasar yang dimaksudkan untuk menjadi acuan umum bagi semua manusia dan bangsa demi menjamin pengakuan dan penghormatan hak-hak dan kebebasan dasar secara universal. Penjabaran DUHAM sebagai pedoman kebebasan dasar ini diikuti oleh beberapa negara. Beberapa konsep kebebasan Hak Asasi Manusia itu kemudian diadopsi oleh Indonesia, namun tidak secara keseluruhan, hal tersebut disebabkan oleh Indonesia sendiri yang masih sangat kental dalam memandang adat istiadat yang masih berlaku dan eksis dalam kehidupan masyarakat.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut sebagai UUD 1945) mengatur hak konstitusional warga negara yang terdapat dalam Pasal 28 huruf B “Hak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah”, serta dalam Pasal 29 ayat (1) “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa” dan pada ayat (2) “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama agamanya dan kepercayaannya itu”. Berdasarkan UUD 1945 dalam



mendorong lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1947 tentang Perkawinan (untuk selanjutnya disebut UU Perkawinan) berupaya untuk menjabarkan secara lebih konkret mengenai perkawinan yang berlaku secara seragam bagi seluruh warga negara Indonesia untuk melangsungkan aktivitas perkawinan. Lahirnya UU Perkawinan menjadi wujud norma hukum sebagai landasan dasar dalam kegiatan perkawinan di Indonesia.

Kelahiran norma hukum ini juga menjadi dasar tata tertib yang seragam bagi seluruh golongan masyarakat yang beragam dan kaya akan pluralitas etnis, adat, agama dan kepercayaan yang masih berkembang di Indonesia. Penerapan norma hukum dalam peristiwa perkawinan terutama diperlukan dalam rangka mengatur dan melindungi hak, kewajiban, dan tanggung jawab masing-masing pihak. Hal tersebut berdasarkan status Indonesia sebagai negara hukum dan menjaga ketertiban dalam kehidupan antar individu dalam masyarakat.

Keberlakuan UU Perkawinan ini memberikan legalitas dan menetapkan berbagai ketentuan, seperti yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) bahwa Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Rumusan pasal ini mengatur syarat sahnya perkawinan demi untuk menjaga kesucian dari perkawinan menurut ajaran agama yang berlaku di Indonesia. Syarat perkawinan ini merupakan turunan dari



Pasal 29 UUD 1945 yang mengatur dasar negara berketuhanan yang maha esa dan mengakomodir nilai-nilai keagamaan untuk menjamin legalitas aktivitas perkawinan pada aspek syarat sahnya agar berkesesuaian dengan hukum agama masing-masing. Hal tersebut pada hakikatnya bertujuan untuk menjaga pemenuhan hak, kewajiban dan tanggung jawab warga negara.

Lebih lanjut, UU Perkawinan juga mengatur bahwa perkawinan wajib untuk dicatat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar para pihak dapat memperoleh legalitas atas peristiwa perkawinan yang telah dijalankan. Peristiwa pencatatan perkawinan ini merupakan syarat terbitnya surat Keputusan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut KTUN) berupa akta perkawinan, penerbitan akta ini berlaku sebagai bentuk pengakuan dari negara terhadap legalitas terjadinya peristiwa perkawinan yang sesuai peraturan perundang-undangan. Pencatatan perkawinan ini lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (selanjutnya disebut UU Adminduk). Hadirnya UU Adminduk ini menjabarkan beberapa ketentuan mengenai mekanisme prosedural pencatatan administrasi perkawinan dan syarat untuk dapat dicatatkannya peristiwa perkawinan.



Ketentuan dalam UU Adminduk mengatur mengenai kewajiban warga negara untuk melaporkan perkawinannya, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 34 UU Adminduk bahwa:

“Perkawinan yang sah menurut peraturan perundang-undangan wajib dilaporkan oleh penduduk kepada instansi pelaksana di tempat terjadinya perkawinan paling lambat 60 hari sejak tanggal perkawinan”.

Instansi yang berwenang melakukan pencatatan administrasi adalah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Namun dari penjabaran norma hukum di atas memiliki kedudukan sebagai sumber dari legalitas perkawinan di Indonesia, walaupun tentang perkawinan telah ada pengaturannya dalam UU Perkawinan dan lebih lanjut lagi dalam aspek administrasi diatur dalam UU Adminduk, tidak berarti bahwa undang-undang ini telah mengatur semua aspek yang berkaitan dengan perkawinan. Contoh persoalan yang tidak diatur oleh UU Perkawinan adalah perkawinan beda agama.

Kondisi yang terjadi dewasa ini, terdapat berbagai penetapan pengadilan negeri yang menetapkan perkawinan beda agama yang boleh dilakukan. Merujuk pada Pasal 35 huruf a UU Adminduk yang mengatur bahwa pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 berlaku pula bagi perkawinan yang ditetapkan oleh pengadilan, “Yang dimaksud dengan “Perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan” adalah perkawinan yang dilakukan antar-umat



yang berbeda agama”.⁴ Realitas masyarakat yang berkembang saat ini terdapat beberapa peristiwa perkawinan beda agama yang tercatat dan dapat diakses dimulai pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 1400 K/Pdt/1986 dan praktik perkawinan beda agama sampai sekarang ini masih berjalan. Seperti permohonan perkawinan beda agama pada beberapa pengadilan negeri, baik perkawinan beda agama oleh warga negara non-Islam dan non-Islam lainnya maupun warga negara beragama Islam dan non-Islam.

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 35 huruf a UU Adminduk, memberikan kesempatan bagi warga negara untuk mengajukan permohonan agar dapat memperoleh dispensasi pencatatan perkawinan beda agama melalui penetapan pengadilan. Hal tersebut bertujuan untuk menjaga legalitas pencatatan perkawinan beda agama yang telah dilangsungkan oleh para pemohon. Namun penetapan pengadilan tersebut tidak menjangkau substansi sah atau tidaknya peristiwa perkawinan tersebut, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan bahwa perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu.

Akan tetapi penetapan tersebut memberikan dispensasi kepada para pemohon atas dasar Pasal 35 huruf a UU Adminduk



Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Menguji Konstitusional Perkawinan ma dalam UU Adminduk, Jakarta 21 Juli 2022, Utami Argawati dan Nur R.

yang memberikan kesempatan bagi mereka untuk dapat melangsungkan perkawinan beda agama. Berdasarkan hal tersebut, pencatatan peristiwa perkawinan beda agama tersebut dapat dilakukan dengan melalui pengajuan permohonan kepada Pengadilan Negeri pada wilayah yurisdiksi yang sama dengan peristiwa perkawinan tersebut dilangsungkan oleh para pemohon.

Sebagai contoh permohonan dispensasi pencatatan perkawinan beda agama dalam penetapan Pengadilan Negeri Probolinggo Nomor: 17/Pdt.P./2014/PN.Prob/ yang menerima permohonan para pemohon dengan dasar bahwa para pemohon dapat menunjukkan bukti dokumen dari para pemuka agama masing-masing yang memberikan izin untuk melangsungkan perkawinan, walaupun berbeda keyakinan.

Berdasarkan dokumen tersebut yang diperkuat dengan keterangan wali nikah/orang tua dari kedua pihak yang setuju untuk memberikan restu kepada anak mereka masing-masing untuk melangsungkan perkawinan walaupun pihak keluarga yang bersangkutan antara kedua pihak juga berbeda keyakinan. Dengan mempertimbangkan aspek materiil syarat sah perkawinan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan, maka penetapan pengadilan tersebut menerima permohonan pemohon.

leh karena itu, perkawinan beda agama yang bersangkutan wajib



untuk dicatatkan kepada pejabat berwenang pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (selanjutnya disebut Disdukcapil).

Pencatatan perkawinan beda agama tersebut, menimbulkan kewajiban bagi Disdukcapil untuk menerbitkan akta perkawinan para pemohon. Penerbitan akta perkawinan ini bukan tanpa masalah, melihat implikasi hukum yang terjadi, akibat hukum tersebut menimbulkan problematika hukum. Hal tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 63 ayat (1) UU Perkawinan yang mengatur bahwa “Yang dimaksud dengan Pengadilan dalam Undang-undang ini ialah: a. Pengadilan Agama bagi mereka yang beragama Islam; b. Pengadilan Umum bagi lainnya”.

Melihat kekhususan wewenang Pengadilan Agama untuk menangani perkara perkawinan bagi warga negara beragama Islam saja, maka terkait perkawinan antar umat berbeda agama bagi warga negara beragama Islam dan non-Islam memunculkan problematika. Problematika ini timbul, mengingat dalam Pasal 35 huruf a UU Adminduk yang memberikan peluang dicatatkannya perkawinan beda agama dengan melalui pengajuan permohonan ke Pengadilan Negeri. Terbitnya penetapan Pengadilan Negeri yang menerima permohonan pengajuan tersebut berakibat pada pelaksanaan pencatatan administrasi perkawinan yang secara materiil dalam aspek formil pengajuan permohonan ke Pengadilan



Negeri bertentangan dengan ketentuan yang diatur pada Pasal 63 ayat (1) UU Perkawinan.

Berlakunya ketentuan pada Pasal 63 ayat (1) UU Perkawinan ini, berefek secara hukum pada keberlakuan Pasal 35 huruf a UU Adminduk yang hanya memungkinkan permohonan dispensasi pencatatan perkawinan beda agama bagi para pihak yang tunduk pada satu penetapan pengadilan yang sama. Secara eksplisit Pasal 35 huruf a ini hanya dapat berlaku pada permohonan perkawinan beda agama antara warga negara beragama non-Islam dan non-Islam lainnya. Menurut penulis, maraknya permohonan perkawinan beda agama antara warga negara Islam dan non-Islam yang diterima oleh Pengadilan Negeri berimplikasi pada pencatatan administrasi perkawinan dan dengan penerbitan akta perkawinan oleh pejabat tata usaha negara pada Disdukcapil yang batal demi hukum. Konsekuensi hukum yang timbul adalah peristiwa pencatatan dan terbitnya akta perkawinan tersebut dianggap tidak pernah ada.

Berdasarkan hal tersebut, penulis merasa penting untuk melakukan penelitian berkaitan dengan legalitas pencatatan administrasi dalam perkawinan beda agama sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Maka dari itu, Penulis akan melakukan penelitian hukum yang berjudul “TINJAUAN

URIDIS PENERBITAN AKTA PERKAWINAN TERHADAP PERKAWINAN BEDA AGAMA.”



B. Rumusan Masalah

1. Apakah Pengadilan Negeri memiliki kompetensi dalam memberikan penetapan terhadap perkawinan beda agama?
2. Bagaimana keabsahan surat keputusan tata usaha negara berupa penerbitan akta perkawinan dalam perkawinan beda agama?

C. Tujuan Penelitian

Adapun sub bab ini akan menyebutkan mengenai beberapa tujuan dari penelitian ini, yaitu:

1. Melakukan analisis hukum terkait kompetensi dan wewenang Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri dalam mengeluarkan penetapan dispensasi dalam perkawinan beda agama.
2. Melakukan analisis hukum mengenai status keabsahan surat keputusan tata usaha negara yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dengan dasar penetapan Pengadilan Negeri dalam perkawinan beda agama.



D. Kegunaan Penelitian

Skripsi ini terdapat nilai manfaat yang hendak dicapai, diantaranya adalah:

1. Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan ilmu baru bagi pembacanya khususnya dalam memandang perkawinan beda agama dari dimensi Hukum Administrasi Negara, terutama pada ketentuan terkait dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur wewenang Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri dalam perkara perkawinan dan prosedural formil pengajuan permohonan dispensasi perkawinan beda agama ke Pengadilan Negeri.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi jalan keluar dari permasalahan hukum kekosongan norma dalam perkawinan beda agama. Dan mendorong untuk membentuk aturan hukum yang lebih jelas terhadap permasalahan perkawinan beda agama beserta akibat hukumnya.

E. Orisinalitas Penelitian

Sebelum menyusun penelitian ini, terdapat beberapa penelitian dengan tema serupa dengan penelitian ini. Namun secara substansi, terdapat beberapa perbedaan dengan pola



pembahasannya masing-masing. Berikut beberapa penelitian yang memiliki relevansi dengan tema penelitian dari penulis, antara lain:

1. Lysa Setiabudi, Analisis Perkawinan Beda Agama (Studi Terhadap Putusan Pengadilan Negeri Terkait Dengan Izin Perkawinan Beda Agama), 2016. Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang. Dalam skripsi tersebut, penulis mengangkat tema perkawinan beda agama dengan judul “Analisis Perkawinan Beda Agama (Studi Terhadap Putusan Pengadilan Negeri Terkait dengan Izin Perkawinan Beda Agama). Penulis merujuk pada studi putusan Pengadilan Negeri yang menerima permohonan perkawinan beda agama. Berdasarkan isi skripsi tersebut, penulis menggunakan metode penelitian Yuridis Normatif. Peneliti menggunakan beberapa putusan Pengadilan Negeri yang menerima permohonan perkawinan beda agama. Dari penetapan No:04/Pdt.P/2012/PN.Mgl dan No:06/Pdt.P/2014/PN.Mgl, hakim beranggapan telah terjadi kekosongan hukum. Hal tersebut berdasarkan pada undang-undang yang tidak secara tegas melarang adanya perkawinan beda agama. Sehingga menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda di masyarakat.⁵



Lysa Setiabudi, 2016, Analisis Perkawinan Beda Agama (Studi Terhadap Pengadilan Negeri Terkait Dengan Izin Perkawinan Beda Agama), Skripsi, fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, hlm. 104.

Persamaan dari kedua penelitian ini adalah sama-sama mengangkat tema perkawinan beda agama. Sedangkan hal yang membedakan kedua penelitian ini adalah, penelitian saudari Lysa membahas perkawinan beda agama dalam perspektif dimensi hukum perdata. Sedangkan penulis meneliti implikasi hukum dari pencatatan administrasi perkawinan beda agama dalam ruang lingkup dimensi hukum administrasi negara.

2. Jane Marlen Makalew, Akibat Hukum Dari Perkawinan Beda Agama di Indonesia, 2013, Lex Privatum vol.I,No.2. Pada jurnal tersebut secara umum membahas mengenai akibat hukum dari perkawinan beda agama menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam hal ini peneliti tersebut memakai landasan yuridis Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Secara substansi materi dalam jurnal tersebut membahas syarat sahnya peristiwa perkawinan terhadap perkawinan beda agama dengan memuat beberapa pandangan masing-masing agama terhadap perkawinan beda agama sesuai dengan peraturan perundang-undnagan yang berlaku. Dan berdasarkan dengan kultur yang berlaku di Indonesia. Boleh atau tidaknya Perkawinan beda agama dilangsungkan menurut agama yang ada di Indonesia, semuanya tergantung pada aturan hukum dari masing-masing agama yang mengatur. Karena pada prinsipnya kelima agama tersebut yakni; agama



Islam, Kristen Protestan, Katolik, Hindu dan Budha, menentang keras tentang adanya peristiwa perkawinan beda agama.⁶

Persamaan yang terdapat pada jurnal tersebut dengan penelitian ini adalah membahas akibat hukum dari perkawinan beda agama di Indonesia dan dengan berdasarkan kekosongan hukum yang terdapat pada peraturan perundang-undangan yang tidak secara tegas membolehkan atau melarang dilaksanakannya perkawinan beda agama. Namun yang membedakan jurnal tersebut dengan penelitian dari peneliti adalah peneliti secara lebih konkret membahas secara prosedur penerbitan akta perkawinan dalam hal ini peristiwa pencatatan perkawinan dalam perkawinan beda agama menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan akibat hukum administrasi negara yang timbul akibat dilakukannya pencatatan administrasi dan penerbitan akta perkawinan terhadap perkawinan beda agama.

3. Sheika Azzahra, Pelaksanaan Perkawinan Beda Agama (Studi Penetapan Pengadilan Negeri Makassar Nomor: 662/Pdt.P/2018/PN.Mks. Skripsi tersebut peneliti saudara Sheikha mengambil tema pelaksanaan perkawinan beda agama dengan studi penetapan Pengadilan Negeri Makassar. Pada



Jane Marlen Makalew, 2013, Akibat Hukum Dari Perkawinan Beda Agama di , Jurnal Lex Privatum, Volume 1 Nomor 2, hlm. 143.

skripsi tersebut secara substansi membahas mengenai syarat sah perkawinan beda agama dan syarat pencatatan administrasi perkawinan melalui permohonan di Pengadilan Negeri sesuai yang diatur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Persamaan dengan penelitian peneliti adalah skripsi tersebut secara umum membahas mengenai pencatatan administrasi perkawinan melalui penetapan pengadilan, namun yang membedakan dengan penelitian peneliti adalah skripsi tersebut membahas akibat hukum keperdataan yang timbul dengan penetapan pengadilan negeri yang membolehkan peristiwa perkawinan yang dimohonkan untuk dicatatkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.

Pada skripsi tersebut akibat hukum keperdataan yang dibahas salah satunya adalah mengenai hubungan hukum keperdataan yang timbul akibat terbitnya akta kelahiran dalam hal ini mengenai persoalan waris. Sedangkan peneliti dalam penelitian ini membahas akibat hukum administrasi negara berupa pencatatan administrasi dan penerbitan akta perkawinan dalam perkawinan beda agama yang menimbulkan masalah terhadap implikasi terbitnya akta perkawinan terhadap status hukum atau legalitas dari pencatatan administrasi dan penerbitan akta perkawinan dalam perkawinan beda agama.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Perkawinan Beda Agama

Perkawinan adalah sebuah lembaga sosial dan sekaligus hukum yang memuat hak konstitusional mendasar bagi warga negara dan dilindungi menurut ketentuan UUD 1945 sebagai landasan yuridis tertinggi di Indonesia. Pasal 28 B ayat (1) UUD 1945 mengatur bahwa, setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. Sementara itu dalam Pasal 1 UU Perkawinan menentukan bahwa:

“Ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.

Menurut Mohammad Daud Ali, Perkawinan adalah bentuk perjanjian suci antara seorang pria dengan seorang wanita, yang mempunyai segi-segi perdata.⁷ Oleh karena itu, melihat pentingnya akibat yang ditimbulkan dari perkawinan, maka urgensi pengaturan perkawinan dirasa penting sebagai suatu wadah tunggal untuk mengatur secara seragam dengan keberagaman dan pluralitas warga negara Indonesia yang dilihat dari latar belakang suku, agama, dan kepercayaan masing-masing. Mengingat konsekuensi hadirnya sistem



Prof. H. Mohammad Daud Ali, S.H., 2007, *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 139.

negara hukum di Indonesia maka perkawinan dapat diartikan sebagai suatu usaha untuk hidup bersama antara laki-laki dan perempuan yang wajib memenuhi syarat-syarat yang diatur dalam peraturan tersebut.

Seiring dengan perkembangan kehidupan manusia, permasalahan yang terjadi di masyarakat juga semakin kompleks. Salah satunya di bidang perkawinan, belakangan ini terdapat beberapa penetapan Pengadilan Negeri di berbagai wilayah yurisdiksi di Indonesia yang memberikan dispensasi pencatatan perkawinan beda agama. Sehubungan dengan hal tersebut, dalam kepustakaan hukum Indonesia, dikenal istilah perkawinan campuran yang memiliki makna yang luas. Istilah perkawinan campuran bermakna perkawinan antara orang-orang yang berlainan kewarganegaraan, tempat, golongan, dan agama. Karena adanya perbedaan kewarganegaraan, golongan, dan agama itu, maka berlainan pula hukum yang mengatur perkawinan mereka.

Sebagaimana kategori perkawinan campuran di atas, peneliti secara spesifik akan membahas perkawinan yang terjadi dengan perbedaan agama antara dua orang yang melangsungkan perkawinan, atau dapat pula disebut perkawinan antara pemeluk agama yang berbeda. Pada perkembangannya di tengah-tengah masyarakat dewasa ini, perkawinan beda agama diistilahkan sama dengan

awinan lintas agama, yaitu perkawinan yang dilakukan antara orang yang beragama islam (muslim atau muslimah) dengan



orang non-Islam, baik yang dikategorikan sebagai orang musyrik maupun *Ahlul-kitab*.⁸

Perkawinan beda agama secara umum didefinisikan sebagai sebuah ikatan nikah yang dilaksanakan oleh seorang laki-laki dan seorang perempuan yang berbeda keyakinan. Dengan dasar cinta yang kuat, sehingga mereka sepakat untuk menjalin hubungan dan menjalankan perkawinan. R. Tama berpendapat bahwa perkawinan antar agama merupakan wujud perjanjian yang terikat secara lahir dan batin antara seorang laki-laki dan seorang perempuan dengan memegang teguh keyakinan masing-masing. Perbedaan keyakinan antara keduanya berakibat terhapusnya aturan perkawinan pada ajaran agama masing-masing yang dianutnya dengan berganti pada persyaratan yang dimiliki antara keduanya dalam ajaran agama masing-masing agar dapat melangsungkan perkawinan sebagaimana ajaran agamanya mengaturnya.⁹

1. Perkawinan Beda Agama Menurut Kompilasi Hukum Islam

Pasal 4 Kompilasi Hukum Islam (untuk selanjutnya disebut KHI), mengatur bahwa:

“Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum Islam sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.”¹⁰



Sirman Dahwal, *Op. Cit.*, hlm. 1.
Muhammad Ilham, “*Nikah Beda Agama Dalam Kajian Hukum Islam Dan hukum Nasional*”, Volume 2 Nomor 1, hlm. 43-58.
Mahkamah Agung RI, 2011, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan yang Dengan Kompilasi Hukum Islam Serta Pengertian Dalam Pembahasannya*, hlm.

Selain dari rukun untuk tercapainya syarat sah perkawinan yang diatur dalam Pasal 14 KHI, muatan Pasal 4 KHI telah tegas mengatur bahwa sahnya suatu peristiwa perkawinan adalah sejalan dengan syariat Islam dan ketentuan yang diatur pada Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan yang secara tegas mengatur syarat sahnya suatu peristiwa perkawinan berdasar pada hukum agama dan kepercayaan masing-masing. Namun dalam KHI diatur ketentuan tentang larangan perkawinan, salah satunya dalam Pasal 40 KHI yang mengatur bahwa:

“Dilarang melangsungkan perkawinan antara seorang pria dengan seorang wanita karena keadaan tertentu:

- a. Karena wanita yang bersangkutan masih terikat satu perkawinan dengan pria lain;
- b. Seorang wanita yang masih terikat masa iddah dengan pria lain;
- c. Seorang wanita yang tidak beragama Islam.”¹¹

Ini sejalan dengan apa yang secara tegas dilarang oleh *Al-Qur'an*. Para ulama tidak lagi mempertengkarkan hal ini karena telah dijelaskan dalam surat *Al-Baqarah* ayat 221, dalam terjemahan:

“Dan janganlah kamu nikahi wanita-wanita musyrik sebelum mereka beriman. Dan janganlah kamu menikahkan orang-orang musyrik (dengan wanita-wanita yang mukmin) sebelum mereka beriman.”¹²



Ibid., hlm. 72.

Sirman Dahwal, 2016, *Hukum Perkawinan Beda Agama dalam Teori dan di Indonesia*, Bandung: CV. Mandar Maju, hlm. 88.

Berdasarkan dari ketentuan dalam surat Al-Baqarah ayat 221 melarang perkawinan beda agama baik perkawinan antara wanita musyrik dan laki-laki beriman ataupun sebaliknya, namun dikecualikan bagi perkawinan antara laki-laki yang memeluk agama Islam dan perempuan *Ahlul-bait* (wanita beragama Yahudi atau Nasrani) tetap diperbolehkan.¹³ tidak setiap perbuatan syirik menjadikan secara langsung pelakunya disebut musyrik. Karena pada kenyataannya kaum Yahudi dan Nasrani telah melakukan perbuatan yang syirik, namun mereka tetap dipanggil dengan *Ahlul-kitab*. Seperti dalam surat *An-Nisa'* ayat 171, Dalam terjemahan:

“Wahai *Ahlul-kitab*, janganlah kamu melampaui batas dalam agamamu, dan janganlah kamu mengatakan terhadap Allah kecuali yang benar. Sungguh, Al-Masih 'Isa putra Maryam itu, adalah utusan Allah dan (yang diciptakan dengan) kalimat-Nya yang disampaikan-Nya kepada Maryam, dan (dengan tiupan) ruh dari-Nya. Maka, berimanlah kepada Allah dan rasul-rasul-Nya dan janganlah kamu mengatakan, “(Tuhan itu) tiga,” berhentilah (dari ucapan itu). (itu) lebih baik bagimu. Sesungguhnya Allah Tuhan Yang Maha Esa, Mahasuci Dia dari (anggapan) mempunyai anak. Milik-Nyalah apa yang ada di langit dan apa yang ada di bumi. Dan cukuplah Allah sebagai pelindung”

Menurut Zainul Kamal, orang musyrik adalah orang yang bukan hanya mempersekutukan Allah sebagai Tuhan, tetapi juga tidak mempercayai salah satu dari kitab-kitab samawi, baik yang telah terdapat penyimpangan ataupun yang masih terjaga



Ahmadi Miru, 2010, *Hukum Perdata Materiil dan Formil*, Yogyakarta: UGM Press, hlm.

kemurnian dan kesucian kitab tersebut sebagaimana diturunkan oleh Tuhan untuk disyariatkan pada hamba-hambanya di muka bumi. Disamping itu tidak seorang pun Nabi yang mereka percayai.¹⁴

Menurut Yusuf Al Qardlawi berpendapat bahwa kebolehan menikah dengan golongan kitabiyah samawi adalah dengan syarat menjaga ikatan-ikatan tertentu yang wajib untuk diperhatikan. Seperti:¹⁵

1. Kitabiyah itu benar-benar berpegang pada ajaran samawi. Tidak Atheis, tidak murtad dan tidak beragama selain agama samawi;
2. Wanita kitabiyah yang Muuhshanah (memelihara kehormatan dirinya dari perbuatan zina);
3. Ia bukan kitabiyah yang kaumnya berada pada status permusuhan atau peperangan dengan kaum muslim.

Maka, jika keluar dari ketiga ketentuan tersebut, menurut Yusuf Al Qaldrawi dianggap tidak boleh dinikahi.¹⁶ Pandangan ini menyatakan bahwa semua orang musyrik baik dari kalangan bangsa Arab maupun non-Arab, selain kitabiyah yaitu dari golongan Yahudi dan Nasrani tidak boleh dikawinkan dengan laki-laki muslim, apapun latar belakang agama dan



Sirman Dahwal, *Op. Cit.*, hlm. 89.
Ibid., hlm. 91.
Ibid.

kepercayaannya, seperti Hindu, Buddha, Khonghuchu dan lain sebagainya selain dari Islam.

Sedangkan menurut pendapat Abdullah bin Umar, ia menafsirkan bahwa yang termasuk ke dalam golongan orang musyrik adalah keseluruhan umat manusia baik beragama maupun tidak beragama di luar dari agama Islam. Oleh karena itu, menurutnya adalah satu keharaman untuk menikah kepada umat selain dari umat Islam itu sendiri, termasuk juga dengan golongan yang berasal dari *Ahlul-kitab* yaitu Yahudi dan Nasrani. Hal ini disebabkan mereka menyekutukan Allah dengan Uzair dan Nabi Isa.¹⁷

Ketentuan yang berlaku Indonesia sendiri, selain yang terdapat dalam KHI, juga terdapat fatwa Majelis Ulama Indonesia (selanjutnya disebut MUI) sebagai suatu lembaga swadaya masyarakat berbadan hukum yang mewadahi dan mengayomi umat muslim di Indonesia. Lembaga religi tersebut memberikan perhatian khusus terkait gejala sosial yang terjadi di masyarakat Indonesia seperti marak terjadinya perkawinan beda agama di Indonesia. Menanggapi hal tersebut MUI mengeluarkan fatwa Nomor: 4/MUNAS VII/MUI/8/2005 Tentang perkawinan beda agama, dalam fatwa tersebut ditetapkan:



Ibid.

1. Perkawinan beda agama adalah haram dan tidak sah.
2. Perkawinan laki-laki muslim dengan wanita *Ahlul-kitab*, menurut *qaul mu'tamad*, adalah haram dan tidak sah.

Berdasarkan ketentuan dalam fatwa tersebut, didasarkan menurut kitab *Al-Qur'an* dan hadis, seperti yang terdapat pada surat *An-Nisa'* ayat 3, *Ar-Rum* ayat 21, *Al-Tahrim* ayat 6, *Al-Maidah* ayat 5, *Al-Baqarah* ayat 221, *An-Nisa'* ayat 25, dan hadis *Rasulullah SAW* riwayat *muttafaqin alaih* dari Abu Hurairah.

Melihat beberapa pandangan Islam mengenai perkawinan beda agama ini, secara umum ada dua pandangan yang berbeda. Pertama, berdasarkan dengan ketentuan dalam kitab *Al-Qur'an* yang memungkinkan dilakukannya perkawinan beda agama antara laki-laki muslim dan perempuan yang berasal dari golongan *Ahlul-kitab* yang diikuti dalam ketentuan yang sama dalam KHI. Sedangkan yang kedua, Fatwa MUI yang mengharamkan perkawinan beda agama antara laki-laki muslim dan perempuan yang berasal dari golongan *Ahlul-kitab* maupun sebaliknya.

Pandangan tersebut menurut Sirman Dahwal mengutip Muhammad Atho Mudzar, dasar dari larangan perkawinan beda agama pada Fatwa MUI tersebut, melihat dari aspek menimbang antara kerugiannya yang lebih besar



daripada keuntungannya. Disamping itu, melihat dari aspek sosial politik, para ulama mengkhawatirkan adanya persaingan agama yang telah mencapai titik yang rawan bagi kepentingan pertumbuhan masyarakat muslim saat ini sehingga kemungkinan dijalankannya perkawinan beda agama harus ditutup sama sekali.¹⁸

2. Perkawinan Beda Agama Dalam Tinjauan Hukum Positif

Meskipun praktik perkawinan beda agama semakin marak terjadi di Indonesia, namun sampai saat ini masalah tersebut masih menimbulkan perdebatan antara boleh tidaknya dilaksanakan perkawinan beda agama. Hadirnya UU Perkawinan dalam rangka untuk menjamin kepastian hukum belum bisa memberikan jawaban yang tegas atas permasalahan tersebut. UU Perkawinan menyerahkan sepenuhnya kepada hukum dan kepercayaan masing-masing agama dalam menentukan boleh atau tidaknya perkawinan beda agama dilangsungkan. Hal ini tercermin dalam Pasal 2 ayat (1) *Jo.* Pasal 8 huruf f UU Perkawinan.

Pada masa sebelum kemerdekaan, Indonesia merupakan daerah yang dijajah oleh koloni-koloni Belanda. Sebagai wilayah jajahan atau koloni, Indonesia saat itu belum dapat dikatakan sebagai negara yang berdaulat karena belum



Ibid., hlm. 93.

memenuhi syarat secara *de facto* dan *de jure*. Oleh karena itu, legitimasi kekuasaan saat itulah yang mengatur penduduknya dalam bentuk golongan penduduk.

Berdasarkan pembagian golongan penduduk, di Indonesia saat itu terdapat beberapa golongan penduduk, seperti; Penduduk Eropa, Penduduk timur asing, dan golongan bumi putera. Kondisi sosiologis ini, memunculkan istilah perkawinan campuran. Hal tersebut bertujuan untuk memenuhi kebutuhan para penduduk saat itu agar mereka dapat melangsungkan perkawinan antar golongan.

Karena kondisi penduduk saat itu yang beragam, maka pemerintah kolonial Belanda membentuk undang-undang perkawinan buatan Belanda untuk dapat melegitimasi perkawinan antar golongan tersebut. Aturan ini disebut Undang-Undang Perkawinan Campuran atau *Gemengde Huwelijken Regeling* (selanjutnya disebut GHR).¹⁹ Undang-undang ini bermaksud untuk menjamin legalitas perkawinan yang terjadi antar penduduk yang berbeda latar belakang golongan, suku, ras, bahkan agama.

Latar belakang penduduk yang berbeda ini mengakibatkan timbulnya beragam kaedah-kaedah hukum yang hidup dalam masyarakat. Oleh karena itu, perkawinan



Ibid., hlm. 58.

beda agama masuk ke dalam golongan perkawinan campuran dalam GHR. Hal tersebut beralasan, karena perkawinan beda agama terjadi dari perbuatan hukum orang-orang yang tunduk pada sistem hukum yang berbeda.

Ketentuan dalam rumusan Pasal 1 GHR, merumuskan bahwa definisi perkawinan campuran adalah perkawinan yang terjadi antara orang-orang yang tunduk pada hukum yang berlainan.²⁰ Lebih lanjut pada Pasal 7 ayat (2) GHR menyebutkan bahwa adanya perbedaan agama, golongan, atau keturunan tidak mungkin merupakan penghalang dalam melakukan perkawinan. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka perkawinan beda agama di Indonesia saat itu dapat dilaksanakan dan tidak terdapat satu halangan untuk melangsungkan perkawinan beda agama.

Secara formil, prosedur dalam menjalankan perkawinan beda agama menurut dasar hukum yang tertuang dalam GHR ini terdapat pada Pasal 7 ayat (3) yang mengatur bahwa:²¹

1. Wanita yang beragama Islam, harus ada Surat Keterangan dari Kantor Urusan Agama (selanjutnya disebut KUA) dan apabila KUA menolaknya, maka ia dapat meminta Keputusan dari Pengadilan Negeri sepanjang pengadilan berpendapat bahwa penolakan KUA ditinjau dari hukum positif tidak beralasan.
2. Wanita yang beragama Kristen, harus ada Surat Keterangan dari Kantor Catatan Sipil dan apabila Kantor



Sirman Dahwal, 2016, *Hukum Perkawinan Beda Agama dalam Teori dan a di Indonesia*, Bandung: CV. Mandar Maju, hlm. 59.

Sirman Dahwal, 2016, *Hukum Perkawinan Beda Agama dalam Teori dan a di Indonesia*, Bandung: CV. Mandar Maju, hlm. 60.

Catatan Sipil menolaknya, maka ia dapat meminta Keputusan dari Pengadilan Negeri sepanjang pengadilan berpendapat bahwa penolakan Kantor Catatan Sipil ditinjau dari hukum positif tidak beralasan.

Setelah Kemerdekaan, Indonesia membentuk satu aturan hukum positif yang lebih sesuai dengan adat isitiadat dan nilai-nilai norma yang hidup dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, usaha untuk menyesuaikan hukum positif dengan nilai-nilai yang hidup di Indonesia adalah dengan membentuk satu peraturan perundang-undangan tersendiri. Salah satunya adalah unifikasi hukum perkawinan yang melahirkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan/UU Perkawinan.

Pemberlakuan undang-undang perkawinan buatan kolonial Belanda yang sebelumnya memperoleh legitimasi secara konstitusional tersebut pada dasarnya hanya bersifat sementara. Oleh karena itu kehadiran GHR ini semata-mata bertujuan agar tidak terjadi kekosongan hukum dalam aktivitas perkawinan. Hal tersebut tercermin dalam ketentuan Pasal 66 UU Perkawinan, yang mengatur bahwa:²²

“Untuk perkawinan dan segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan berdasarkan atas undang-undang ini, maka dengan berlakunya undang-undang ini ketentuan yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), Ordonansi Perkawinan Indonesia Kristen (*Huwelijk Ordonantie*



Sirman Dahwal, 2016, *Hukum Perkawinan Beda Agama dalam Teori dan a di Indonesia*, Bandung: CV. Mandar Maju, hlm. 61.

Christen Indonesia), peraturan perkawinan campuran (*Regeling op de Gemengde Huwelijken*), dan peraturan-peraturan lain yang mengatur tentang perkawinan sejauh telah diatur dalam undang-undang ini, dinyatakan tidak berlaku.”

Sejak berlakunya UU Perkawinan ini, definisi perkawinan campuran menurut GHR yang semula mencakup perkawinan antara orang yang tunduk pada hukum yang berlainan, termasuk dikarenakan perbedaan latar belakang agama mengalami pergeseran makna. Perkawinan campuran dalam tafsir UU Perkawinan mengalami penyempitan, dalam Pasal 57 UU Perkawinan mengatur bahwa:

“Yang dimaksud dengan perkawinan campuran dalam undang-undang ini adalah perkawinan antara dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan karena perbedaan kewarganegaraan dan salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia”.

Berdasarkan hukum positif yang berlaku pasca kemerdekaan, tidak terdapat lagi definisi perkawinan beda agama yang tertuang dalam UU Perkawinan. Namun perkawinan beda agama masih tetap berlangsung dengan dasar Pasal 1 ayat (1) UU Perkawinan dan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Pada Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 mengatur mengenai tatacara perkawinan:



1. Perkawinan dilangsungkan setelah hari kesepuluh sejak pengumuman kehendak perkawinan oleh Pegawai Pencatat seperti yang dimaksud dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah ini.
2. Tata cara perkawinan dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu.
3. Dengan mengindahkan tatacara perkawinan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu, perkawinan dilaksanakan dihadapan Pegawai Pencatat dan dihadiri oleh dua orang saksi.

Berdasarkan ketentuan di atas perkawinan beda agama pada dasarnya tidak dapat terlepas dengan pencatatan perkawinan yang diatur dalam ketentuan Pasal 2 ayat (2) UU Perkawinan yang mengatur bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara formil, mekanisme pencatatan perkawinan beda agama diatur dalam Pasal 34 ayat (1) Jo. Pasal 35 huruf a UU Adminduk. Pada Pasal 35 huruf a dijelaskan bahwa pencatatan perkawinan berdasarkan ketentuan pada Pasal 34 juga berlaku terhadap perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan Negeri. Perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan Negeri dalam penjelasan Pasal 35 huruf a adalah perkawinan yang dilakukan antar-umat yang berbeda agama.



Sebagaimana aturan hukum pencatatan perkawinan tersebut, warga negara diberikan ruang untuk mengajukan permohonan dispensasi pencatatan perkawinan beda agama ke Pengadilan Negeri setempat. Permohonan pemohon yang dikabulkan akan menimbulkan akibat hukum berupa terbitnya penetapan pengadilan yang ditembuskan kepada Disdukcapil pada wilayah yurisdiksi yang sama dengan Pengadilan Negeri. Hal tersebut bertujuan untuk menimbulkan kewajiban dalam mencatatkan perkawinan beda agama yang telah dilangsungkan oleh para pemohon.

Pada dasarnya substansi dari penetapan pengadilan tersebut tidak menyentuh wilayah sah atau tidaknya peristiwa perkawinan yang telah dilangsungkan oleh para pemohon. Namun penetapan pengadilan tersebut secara materiil pertimbangan dan putusan atas boleh atau tidaknya perkawinan tersebut dicatatkan. Landasan yuridis yang mengatur mengenai syarat perkawinan terlebih dahulu telah diatur dengan jelas dalam Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan, bahwa perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.



B. Tinjauan Umum Kompetensi Pengadilan Terhadap Perkawinan Beda Agama

Indonesia adalah negara dengan sistem pembagian kekuasaan yang bersifat horizontal. Hal tersebut berdasarkan dari teori *Trias Politica* yang memisahkan secara tegas fungsi antara tiga cabang kekuasaan, yaitu Eksekutif, Legislatif, dan Lembaga Yudisial. Sebagai konsekuensi pemisahan cabang-cabang kekuasaan Eksekutif, Legislatif, dan Lembaga Yudisial, maka hubungan antara ketiga cabang kekuasaan tersebut harus diatur dengan memperhatikan prinsip *Check and Balances*. Sehingga hubungan satu lembaga dengan lembaga lainnya dapat saling mengimbangi dan menjaga kesetaraan antar ketiga cabang kekuasaan.

Terkhusus mengenai cabang kekuasaan Yudisial, telah ditentukan agar kekuasaan Yudisial harus mandiri dan terbebas dari pengaruh cabang kekuasaan lainnya.²³ Menurut ajaran *Trias Politica*, kekuasaan kehakiman baik dari segi substansinya maupun secara administratif, harus bebas dan bersifat mandiri. Seluruh kelembagaan dalam lingkungan kekuasaan kehakiman secara struktural terpadu di bawah pembinaan Mahkamah Agung. Akan tetapi di saat bersamaan peran lembaga Legislatif untuk mengontrol



Jimly Asshiddiqie, 2005, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran n Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 216-218.

kekuasaan Mahkamah Agung ditingkatkan melalui wewenang penentuan pengangkatan dan pemberhentian Hakim Agung dan pembentukan Komisi Yudisial sebagai lembaga yang mengawasi kekuasaan kehakiman dalam segi-segi administratif.

Kekuasaan kehakiman di Indonesia dilaksanakan oleh sebuah lembaga Yudisial yaitu badan kehakiman Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan lingkungan peradilan militer sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (untuk selanjutnya disebut UU Kekuasaan Kehakiman).

Menurut Pasal 18 *Jo.* Pasal 25 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman, Terdapat badan-badan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman tersebut, antara lain:

- a. Peradilan Umum.
- b. Peradilan Agama.
- c. Peradilan Militer.
- d. Peradilan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan jenis-jenis peradilan di atas hanya satu yang merupakan golongan peradilan yang bersifat umum, sedangkan tiga di antaranya merupakan jenis peradilan yang bersifat khusus. Salah satunya adalah peradilan agama yang merupakan peradilan



yang khusus diperuntukkan bagi warga negara Indonesia yang beragama Islam. Dasar hukum eksistensi keberadaan Pengadilan Agama lebih lanjut diatur dalam Pasal 2, 3, dan 4 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan I atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan agama dan sebagaimana yang ditambahkan pada perubahan ke II dalam Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009. Adapun kedudukan Peradilan Agama yang diatur dalam Pasal 2, 3, dan 4 adalah sebagai berikut:

- Pasal 2

“Peradilan Agama merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara perdata tertentu yang diatur dalam undang-undang ini.”

- Pasal 3

“(1). Kekuasaan Kehakiman di lingkungan Peradilan Agama dilaksanakan oleh:

- a. Pengadilan Agama;
- b. Pengadilan Tinggi Agama.

(2). Kekuasaan Kehakiman di lingkungan Peradilan Agama berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai pengadilan negara tertinggi.”

- Pasal 4

“(1). Pengadilan Agama berkedudukan di kotamadya atau ibu kota kabupaten, dan daerah hukumnya meliputi kotamadya atau kabupaten.

(2). Pengadilan Tinggi Agama berkedudukan di ibukota provinsi, dan daerah hukumnya meliputi wilayah provinsi.”



1. Pengadilan Agama

a. Kompetensi Absolut

Kompetensi absolut (wewenang mutlak) adalah hal yang menyangkut pembagian kekuasaan untuk mengadili antar badan-badan peradilan dilihat dari macam dan jenis perkara yang diadili. Berdasarkan literatur berbahasa Belanda disebut sebagai *attribute van rechtacht*. Hal tersebut merujuk pada kewenangan yang berhubungan dengan jenis perkara dan sengketa.²⁴

Berdasarkan rumusan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama sebagaimana telah diubah dan ditambah dalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 memuat ketentuan yang mengatur tugas dan kewenangan tertentu dari Pengadilan Agama. Pengadilan agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara dan sengketa di tingkat pertama antara warga negara Indonesia yang beragama Islam dalam perkara di bidang perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infak, sedekah, dan ekonomi syariah. Salah satu jenis perkara sebagaimana



M. Khoirur Rofiq, 2022, Hukum Acara Peradilan Agama, Semarang: CV. Rafi Im. 20.

dipaparkan diatas adalah perkara di bidang Hukum Perkawinan yang antara lain sebagai berikut:

1. Izin poligami beserta penetapan harta dalam perkawinan poligami.
2. Izin kawin apabila orang tua calon suami/isteri tidak mengizinkan sementara calon suami/isteri di bawah usia 21 tahun.
3. Dispensasi kawin bagi calon suami/isteri yang beragama Islam dan belum mencapai usia 19 dan 16 tahun.
4. Penetapan wali adlol jika wali calon isteri menolak menikahkannya.
5. Permohonan pencabutan penolakan perkawinan oleh KUA.
6. Permohonan pencegahan perkawinan.
7. Permohonan pembatalan perkawinan.
8. Permohonan pengesahan nikah/ istibat nikah.
9. Pembatalan penolakan perkawinan campuran (perkawinan antar warga negara yang tunduk pada sistem hukum negara yang berbeda).

b. Kompetensi Relatif

Kompetensi Relatif atau (kewenangan relatif) pengadilan adalah kewenangan yang berkaitan dengan mengadili antar Pengadilan Agama yang serupa berdasarkan



dari daerah hukum atau wilayah yurisdiksinya. Asas yang digunakan adalah “*distributie van rechtsmacht*”.²⁵ Kekuasaan Pengadilan Agama berdasarkan wilayah hukum tempat tinggal para pihak.

Sebagaimana Pasal 17 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata/*Burgerlijk Wetboek* (untuk selanjutnya disebut BW) mengatur bahwa:

“Setiap orang dianggap mempunyai tempat tinggalnya, di mana ia menempatkan pusat kediamannya. Dalam hal tak adanya tempat tinggal yang demikian sewajarnya dianggap sebagai tempat tinggal.”

Pada dasarnya gugatan diajukan ke pengadilan di mana tergugat bertempat tinggal. Apabila tergugat tidak memiliki tempat tinggal yang sewajarnya, maka gugatan diajukan ke pengadilan yang wilayah yurisdiksinya sama dengan kedudukan tempat tinggal tergugat. Ketika terdapat domisili pilihan, menurut ketentuan Pasal 118 ayat (4) *Herzeine Indonesisch Reglement* (untuk selanjutnya disebut HIR) dan Pasal 142 ayat (4) *Reglement tot Regeling van het Rechtswezen in de Gewesten Buiten Java en Madura* (untuk selanjutnya disebut Rbg) mengatur bahwa gugatan diajukan kepada pengadilan di mana wilayah yurisdiksinya meliputi tempat tinggal atau domisili pilihan tersebut. Namun domisili



Ibid., hlm. 24.

atau tempat tinggal pilihan tersebut harus dibuat dengan akta perjanjian oleh para pihak, sebagaimana ketentuan dalam Pasal 24 BW yang mengatur bahwa:

“Dalam suatu sengketa perdata di muka Hakim, kedua belah pihak yang berperkara atau salah satu dari mereka, berhak bebas, dengan akta memilih tempat tinggal lain dari tempat tinggal mereka sebenarnya. Pemilihan itu boleh dilakukan secara mutlak, dengan mana ia berlaku sampai dengan pelaksanaan keputusan atau dibatasi sedemikian rupa sebagaimana kedua belah pihak atau salah satu dari mereka mengkehendaknya.”

Ketika kondisi pihak tergugat lebih dari seorang dan tempat tinggalnya tidak dalam satu wilayah hukum Pengadilan Agama, maka gugatan dapat diajukan kepada pengadilan di tempat salah satu tergugat bertempat. Para penggugat dapat menentukan pilihan Pengadilan Agama yang memiliki wilayah yurisdiksi yang sama dengan salah satu tergugat sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 118 ayat (2) HIR dan Pasal 142 ayat (3) RBg. Ketidakwenangan pengadilan dengan alasan melanggar kompetensi relatif harus berdasarkan adanya eksepsi dari salah satu pihak yang bersengketa. Sedangkan menyangkut kompetensi absolut ada atau tidak eksepsi hakim harus menyatakan dirinya tidak berwenang.²⁶



Ibid., hlm. 26.

2. Pengadilan Negeri

Secara mendasar tugas pokok dari pengadilan yang menyelenggarakan kekuasaan kehakiman menurut UU Kekuasaan Kehakiman ialah menerima, memeriksa, dan mengadili setiap perkara baik gugatan maupun permohonan yang diajukan kepadanya. Namun tidak serta merta semua jenis gugatan yang diajukan ke suatu badan peradilan dapat diterima. Dikarenakan adanya kompetensi masing-masing badan peradilan yang berbeda-beda dan tidak dapat tercampur aduk satu sama lain.

a. Kompetensi Absolut

Setiap lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung secara umum memiliki wewenang mutlak atau kompetensi absolutnya masing-masing. Pengadilan di lingkungan peradilan umum memiliki wewenang untuk menerima, memeriksa, dan memutus perkara pidana dan perdata sebagai wadah bagi warga negara untuk menuntut atau mempertahankan haknya. Sesuai dengan ketentuan yang tertuang dalam Pasal 50 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, sebagaimana yang ditentukan bahwa, "Pengadilan Negeri bertugas memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara pidana dan perdata di tingkat pertama". Lebih lanjut dalam tingkatan selanjutnya pada Pasal 51 ayat (1) menentukan bahwa, "Pengadilan



Tinggi bertugas dan berwenang mengadili perkara pidana dan perdata pada tingkat banding”.

Wewenang Pengadilan Negeri dalam perkara perdata meliputi semua sengketa tentang hak milik atau hak-hak yang timbul karenanya atau hak-hak keperdataan lainnya, kecuali oleh undang-undang ditetapkan pengadilan lain untuk memeriksa dan memutusnya. Sebagai contoh dalam perkara perkawinan bagi mereka sesama warga negara yang beragama Islam menjadi wewenang Pengadilan Agama.²⁷ Sedangkan, bidang perdata umum dalam wilayah kompetensi Pengadilan Negeri adalah sengketa perkawinan antara sesama warga negara yang beragama selain Islam.

Wewenang yang disebutkan di atas adalah kompetensi absolut yang melekat pada suatu badan peradilan yang secara khusus memeriksa dan mengadili perkara tertentu yang secara mutlak hanya dapat diperiksa oleh badan pengadilan tersebut dan tidak dapat diperiksa oleh badan pengadilan lain. Ketentuan tersebut tetap berlaku baik dalam satu lingkungan peradilan namun berbeda tingkatan, seperti (Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi) maupun dalam lingkungan peradilan yang berbeda, seperti (Pengadilan



Laila M. rasyid dan Herinawati, 2015, *Pengantar Hukum Acara Perdata*, Jawa: Unimal Press, hlm. 25.

Negeri dan Pengadilan Agama). Kompetensi absolut ini berkaitan erat dengan substansi materiil dari gugatan, yaitu perkara-perkara tertentu yang menentukan yurisdiksi dari suatu badan peradilan.

b. Kompetensi Relatif

Kompetensi relatif atau dalam beberapa literatur berbahasa Belanda sering diistilahkan sebagai *Distributie van Rechtsmacht*, adalah pembagian kewenangan mengadili oleh Pengadilan dalam satu lingkungan peradilan yang sejenis berdasarkan yurisdiksi wilayah dari pengadilan tersebut. Secara sederhana, kompetensi relatif menyangkut wewenang suatu Pengadilan terbatas pada mengadili perkara dimana objek dan subjeknya berada pada wilayah kedudukan pengadilan yang bersangkutan. Kompetensi relatif ini hadir untuk memberikan kejelasan terhadap arah gugatan yang ditujukan kepada suatu Pengadilan, agar kemudian gugatan yang ditujukan bertuju pada Pengadilan yang sesuai dengan wewenangnya.

Pada Pasal 118 HIR memuat pokok-pokok pengaturan kompetensi relatif. Aturan yang mengatur menyangkut



kompetensi relatif ini yang terdapat pada Pasal 118 HIR, adalah sebagai berikut:²⁸

- 1) “Gugatan diajukan ke Pengadilan Negeri yang wilayah hukum atau yurisdiksinya meliputi tempat tinggal pihak tergugat. Atau jika tempat tinggal tergugat tidak diketahui, maka gugatan diajukan ke Pengadilan Negeri yang wilayah yurisdiksinya meliputi wilayah tempat kediaman senyatanya dari tergugat. Hal ini berdasarkan asas *Actor sequitur forum rei (forum domicile)*.
- 2) Jikalau tempat tinggal dan tempat kediaman senyatanya dari tergugat tidak ketahui, atau tergugat tidak dikenal, maka gugatan diajukan ke Pengadilan Negeri yang wilayah yurisdiksinya meliputi tempat tinggal penggugat.
- 3) Apabila pihak tergugat lebih dari satu, yang tempat tinggalnya tidak terletak dalam satu wilayah yurisdiksi Pengadilan Negeri, maka gugatan diajukan ke Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi salah satu wilayah tempat tinggal pihak tergugat, yang dipilih oleh pihak penggugat.
- 4) Apabila telah dilakukan pilihan tempat tinggal sebagaimana sesuai dengan suatu akta, maka gugatan diajukan ke Pengadilan Negeri tempat kedudukan yang meliputi wilayah tempat tinggal yang dipilih tersebut.
- 5) Dalam hal gugatan yang diajukan mengenai benda tidak bergerak, maka gugatan diajukan ke Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi letak barang tersebut. Namun jika letak barang tersebut berdiam meliputi wilayah hukum dari beberapa Pengadilan Negeri, maka gugatan diajukan ke salah satu Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi wilayah barang tersebut berdiam.”

C. Pencatatan Administrasi Kependudukan

1. Pengertian Administrasi Kependudukan

Secara terminologis, administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penerbitan dokumen dan data



Endang Hadrian dan Lukman Hakim, 2020, *Hukum Acara Perdata Di Indonesia: ahn Eksekusi dan Mediasi*, Yogyakarta: Deepublish, hlm. 22.

kependudukan melalui pendaftaran data penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta daya guna dari hasilnya untuk mengembangkan pelayanan publik dan luarannya untuk pengembangan sektor lain.²⁹

2. Hak dan Kewajiban Penduduk

Menyelenggarakan pelayanan publik adalah salah satu tugas negara yang tertuang dalam urusan pemerintahan. Menyelenggarakan pelayanan publik adalah bagian dari melaksanakan hukum publik dalam bentuk pemenuhan hak-hak sipil negara. Salah satu jenis pelayanan publik yang dijalankan oleh negara adalah pelayanan administrasi kependudukan. Menurut UU Adminduk dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 tentang pelaksanaan UU Adminduk hak konstitusional warga negara baik individu/kelompok dijamin untuk mendapatkan hak-hak administrasi kependudukan seperti, penerbitan kartu tanda penduduk, akta perkawinan, akta kelahiran, dan dokumen kependudukan yang lain sebagaimana juga yang telah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil.

Pelayanan administrasi kependudukan tidak dapat lepas kaitannya dengan hukum publik, oleh karena itu salah satu subjek



Fulthoni dan Renata Aryaningtyas, 2009, *Memahami Kebijakan Administrasi lukan*, Jakarta Selatan: *The Indonesian Legal Resource Center*, hlm. 1.

hukum yang terdapat dalam pelayanan administrasi kependudukan adalah warga negara itu sendiri sebagai entitas yang oleh perintah UUD 1945 wajib dipenuhi, dilindungi, dan dipertahankan hak-haknya. Rumusan Pasal 2, 3, dan 4 UU Adminduk mengatur hak dan kewajiban penduduk. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 adalah sebagai berikut:

“Setiap penduduk mempunyai hak yang sama untuk memperoleh:

1. Dokumen kependudukan.
2. Mengakses pelayanan dengan cara yang sama dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.
3. Perlindungan atas data pribadi.
4. Kepastian hukum atas kepemilikan dokumen.
5. Dapat memperoleh informasi mengenai data hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil atas dirinya atau keluarganya.
6. Dapat menuntut ganti kerugian dan pemulihan nama baik dari kelalaian yang menimbulkan kesalahan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil serta berlaku pula dalam hal instansi pelaksana menyalahgunakan data pribadi penduduk.”

Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 dan 4 adalah kewajiban bagi penduduk, bahwa setiap penduduk wajib untuk melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya kepada instansi pelaksana dengan tetap memenuhi persyaratan yang dibutuhkan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Selanjutnya dalam Pasal 4 mengatur bahwa Warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Republik Indonesia wajib untuk melaporkan segala peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya kepada instansi pencatatan



sipil negara setempat yang berkedudukan sama dengan wilayah kedudukannya atau kepada perwakilan Republik Indonesia dengan tetap memperhatikan dan memenuhi syarat yang diperlukan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Kewajiban tersebut dibebankan kepada warga negara/penduduk, sebab setiap peristiwa penting yang dialami seperti, perkawinan, kelahiran, dan kematian akan menimbulkan akibat hukum. Penerbitan dokumen kependudukan tersebut sebagai alat bukti autentik untuk dapat memperoleh *legal standing* oleh negara terkait hak-hak konstitusional warga negara yang dapat timbul akibat penerbitan dokumen tersebut.

3. Pencatatan Perkawinan

Pasal 2 ayat (2) UU Perkawinan mengatur bahwa, setiap perkawinan yang sah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku wajib untuk dicatatkan. Perkawinan yang dianggap sah menurut peraturan perundang-undangan dalam hal ini merujuk pada Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan, bahwa perkawinan yang dilakukan secara sah menurut hukum agama dan kepercayaan masing-masing wajib dicatatkan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku agar peristiwa perkawinan tersebut dapat diakui keabsahannya. Bilamana perkawinan dilakukan menurut hukum agama dan kepercayaan masing-masing, namun tidak dicatatkan, dengan sendirinya tidak memiliki keabsahan dan *legal*



standing berupa terbitnya akta perkawinan sebagai alat bukti autentik dari terjadinya suatu peristiwa penting.³⁰

Sebelumnya dalam Rancangan Undang-Undang Perkawinan Tahun 1973 (selanjutnya disebut RUUP 1973), pada Pasal 2 ayat (2) secara tegas mengatur ketentuan sahnya suatu perkawinan berdasarkan pencatatan perkawinan, sebagaimana yang diatur bahwa:

“Perkawinan adalah sah apabila dilakukan di hadapan pegawai pencatat perkawinan, lalu dicatatkan di dalam daftar register pencatatan perkawinan, dan perkawinan dilangsungkan menurut ketentuan undang-undang ini atau ketentuan hukum perkawinan bagi pihak-pihak yang melangsungkan perkawinan sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini”.

Rumusan penjelasan umum pasal tersebut, dinyatakan keabsahan suatu perkawinan dilihat dari:

- a. Perkawinan dilangsungkan dihadapan pegawai pencatat perkawinan.
- b. Perkawinan dicatatkan dalam daftar pencatatan perkawinan oleh pegawai pencatatan sipil.
- c. Perkawinan yang dilangsungkan harus berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau peraturan perkawinan dimana para pihak yang melangsungkan perkawinan tunduk pada hukum tertentu



Rachmadi Usman, 2017, *Makna Pencatatan Perkawinan Dalam Peraturan g-Undang-an Perkawinan di Indonesia*, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 14 Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin, hlm. 258.

sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Namun dalam perkembangannya ketentuan ini dianggap tidak sesuai dengan nilai-nilai adat dan hukum yang hidup dalam kehidupan masyarakat di Indonesia. Oleh karena itu landasan yuridis terkini yaitu UU Perkawinan dalam Pasal 2 ayat (1) mengatur syarat sahnya suatu perkawinan berdasarkan hukum agama masing-masing dan kepercayaannya itu. Selanjutnya dalam ketentuan ayat (2) mengatur bahwa perkawinan yang sah berdasarkan ketentuan pada ayat (1) wajib dicatatkan demi menjaga tertib administrasi negara.

Melihat ketentuan dalam peraturan perundang-undangan terkini yang mengatur tentang perkawinan, pencatatan perkawinan tidak lagi menjadi syarat sahnya suatu perkawinan. Pada dasarnya pencatatan perkawinan itu sendiri hanya berupa proses administratif dan upaya untuk tertib administrasi negara. Namun asas kepastian hukum, pencatatan perkawinan ini merupakan hukum positif yang wajib untuk ditaati dan memiliki kekuatan hukum mengikat bagi seluruh warga negara.

Selain itu, pencatatan perkawinan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku merupakan proses administrasi yang berimplikasi pada penerbitan akta perkawinan sebagai alat bukti autentik untuk dapat memperoleh keabsahan oleh negara.



Lebih lanjut, Pencatatan perkawinan ini bertujuan untuk memberikan kepastian dan kepastian terhadap status hukum suami, istri, maupun anak keturunannya kelak. Seperti jaminan terhadap hak-hak yang timbul akibat perkawinan berupa hak waris, hak untuk memperoleh akta kelahiran, hak untuk mendaftarkan diri ke Lembaga Pendidikan formal dan lain sebagainya. Oleh karenanya, pencatatan perkawinan ini merupakan suatu hal yang sama pentingnya dengan memenuhi syarat sah perkawinan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan.

Terkait dengan instansi pelaksana pencatatan perkawinan, dalam Pasal 8 ayat (2) UU Adminduk mengatur bahwa:

“Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pada ayat (1) huruf a untuk pencatatan nikah, cerai, talak, dan rujuk bagi penduduk yang beragama Islam pada tingkat kecamatan dilakukan oleh pegawai pencatat pada KUAKec”

Sedangkan bagi warga negara beragama selain Islam, pencatatan dilakukan di kantor catatan sipil. Adapun persyaratan yang harus dipenuhi untuk dapat mencatatkan perkawinan, adalah sebagai berikut:

1. Surat Bukti Perkawinan Menurut Agama.
2. Akta kelahiran.
3. Surat Keterangan nikah dari Kelurahan.
4. Fotocopy Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk yang dilegalisir oleh Kelurahan.
5. Pas foto.



6. Dua orang saksi yang telah berumur minimal 21 Tahun ke atas.
 7. Akta kelahiran anak yang diakui/disahkan.
 8. Akta perceraian/akta kematian bagi mereka yang telah pernah kawin.
 9. Izin dari atasan bagi mereka yang berprofesi sebagai anggota TNI/POLRI.
 10. Passport bagi Warga Negara Asing.
 11. Surat dari kedutaan negara bersangkutan atau konsul perwakilan dari negara bersangkutan bagi Warga Negara Asing.
 12. SKK dari Imigrasi bagi Warga Negara Asing.
4. Pencatatan Perkawinan Beda Agama

Eksistensi dalam peristiwa perkawinan dan terjadinya peristiwa pencatatan, maka peristiwa perkawinan menjadi jelas dan terang kepastian hukumnya karena telah memenuhi syarat sahnya perkawinan dan dapat dibuktikan dengan alat bukti autentik berupa akta perkawinan, dengan segala akibat hukum yang timbul setelahnya baik bagi kedua pihak, keturunannya, dan kepada masyarakat umum atau pihak yang berkepentingan. Dengan adanya pencatatan perkawinan, maka perkawinan tersebut telah memenuhi ketentuan Pasal 2 ayat (2) UU Perkawinan yang



mengatur bahwa setiap perkawinan wajib dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai pencatatan tersebut terdapat pada Pasal 3 sampai Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan UU Perkawinan, antara lain mengatur mengenai tata cara pelaksanaan dan pencatatan perkawinan. Mekanisme yang ditempuh ketika ingin mencatatkan perkawinan adalah dengan setiap orang yang telah melaksanakan perkawinan terlebih dahulu memberitahukan secara lisan atau secara tertulis rencana perkawinannya kepada Pegawai Pencatat di tempat perkawinan akan dilangsungkan, selambat-lambatnya 10 hari kerja sebelum perkawinan dilangsungkan. Kemudian Pegawai Pencatat meneliti dan memperhatikan pemenuhan syarat-syarat perkawinan dan memperhatikan apakah terdapat halangan perkawinan menurut undang-undang. Setelah diteliti dan diperhatikan oleh Pegawai Pencatat kemudian dipandang telah memenuhi syarat menurut ketentuan undang-undang serta tidak ditemukan suatu penghalang perkawinan, maka selanjutnya Pegawai Pencatat mengumumkan dan menandatangani pengumuman mengenai pemberitahuan kehendak melangsungkan suatu perkawinan.



Namun dalam beberapa kondisi adakalanya terjadi penolakan pelaksanaan dan pencatatan perkawinan baik di Kantor

Catatan Sipil maupun di Kantor Urusan Agama karena masing-masing menganggap bahwa perkawinan yang akan dilangsungkan tidak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagai hukum yang berlaku di Indonesia.³¹ Pada beberapa peristiwa terjadi penolakan yang disebabkan oleh para pihak calon mempelai yang akan melangsungkan perkawinan berbeda agama. Penolakan tersebut berdasarkan pada ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan yang menentukan bahwa, “Perkawinan adalah sah jika sesuai dengan hukum agama masing-masing dan kepercayaannya itu”.

Berdasarkan beberapa peristiwa permohonan pencatatan perkawinan beda agama yang ditolak oleh Kantor Catatan Sipil (bagi warga negara beragama selain Islam) atau KUA (bagi warga negara beragama Islam), maka untuk menjamin hak konstiusional warga negara dalam melalui perkawinan yang sah menurut peraturan perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam Pasal 28 B ayat (2) UUD 1945, ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku terkini menyediakan mekanisme untuk mengajukan permohonan dispensasi pencatatan perkawinan beda agama yang diajukan ke Pengadilan Negeri.



Sirman Dahwal, 2016, *Hukum Perkawinan Beda Agama Dalam Teori dan Praktek di Indonesia*, Bandung: CV. Mandar Maju, hlm. 258.

Ketentuan tersebut terdapat pada Pasal 35 huruf a UU

Adminduk yang mengatur bahwa:

“Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 berlaku pula bagi: a. Perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan; b. perkawinan Warga Negara Asing yang dilakukan di Indonesia atas permintaan Warga Negara Asing yang bersangkutan”.

Rumusan penjelasan terhadap pasal tersebut dijelaskan bahwa, yang dimaksud dengan “Perkawinan yang ditetapkan oleh pengadilan” adalah perkawinan yang dilakukan antar umat berbeda agama dan keyakinan. Berdasarkan landasan yuridis tersebut, perkawinan beda agama terlebih dahulu mengajukan permohonan dispensasi pencatatan ke Pengadilan Negeri, kemudian hakim akan memeriksa perkara dengan salah satunya meminta dokumen berupa surat keterangan nikah dari pemuka agama masing-masing dan memperhatikan keterangan saksi-saksi sebagai bahan hakim untuk memutuskan. Kemudian hakim akan mengeluarkan penetapan (*Beschikking*) yang diktumnya antara lain sebagai berikut:

- 1) Menolak permohonan para pemohon, dan menyatakan penolakan pencatatan perkawinan oleh KUA atau Kantor Catatan Sipil adalah beralasan dan patut untuk dikuatkan.
- 2) Menerima permohonan para pemohon, dan menyatakan perkawinan beda agama yang telah dilangsungkan oleh para pemohon dinilai sah dan memiliki dasar hukum yang kuat



serta mengingat dalam hukum positif pada Pasal 2 ayat (2) UU Perkawinan, maka pencatatan perkawinan pada KUA atau Kantor Catatan Sipil dapat dilakukan.

Pencatatan dalam suatu peristiwa perkawinan tidak dapat terlepas dari pengakuan oleh negara terhadap keabsahan suatu perkawinan. Landasan yuridis yang disediakan oleh hukum positif di Indonesia bagi mereka warga negara yang ingin melangsungkan perkawinan berbeda agama yang tertuang dalam UU Adminduk berakibat pada banyaknya penetapan Pengadilan Negeri yang menerima permohonan dispensasi perkawinan beda agama. Namun hal tersebut dipandang bertentangan dengan Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan, oleh karena itu Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi melalui Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2023 tentang Petunjuk Bagi Hakim Dalam Mengadili Perkara Permohonan Pencatatan Perkawinan Antar-Umat Berbeda Agama Dan Kepercayaan (selanjutnya disebut SEMA Nomor 2 Tahun 2023) telah melarang Pengadilan (Hakim) untuk mengabulkan permohonan pencatatan perkawinan beda agama.

Ketentuan tersebut berdasarkan landasan yuridis yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 8 huruf f UU Perkawinan, bahwa suatu perkawinan adalah sah apabila sesuai dengan hukum agama masing-masing dan kepercayaannya itu. Pada Pasal 8



huruf f memuat ketentuan larangan perkawinan yang mengatur bahwa dilarang untuk melangsungkan perkawinan jika dalam hukum agama suatu perkawinan tersebut dilarang. Akibatnya walaupun SEMA Nomor 2 Tahun 2023 ini memiliki kedudukan yang hanya dapat mengatur secara internal kelembagaan, namun berdasarkan pada SEMA Nomor 2 Tahun 2023 tersebut, para Hakim dalam menjalankan praktik peradilan, tidak dapat lagi mengabulkan permohonan pencatatan perkawinan beda agama.

D. Tinjauan Umum Tentang Keputusan Tata Usaha Negara

1. Pengertian Keputusan

Dengan istilah *verwaltungsakt*, Otto Meyer memperkenalkan pertama kali Keputusan Tata Usaha Negara. Di belanda keputusan tata usaha negara diperkenalkan dengan istilah *beschikking* oleh Vollenhoven dan C.W. van der Pot yang menurut AM. Donner adalah bapak dari konsep *beschikking* modern. Di Indonesia sendiri, WF. Prins pertama kali memperkenalkan Istilah *beschikking*. Istilah *beschikking* ini oleh beberapa ahli hukum diterjemahkan sebagai ketetapan, seperti menurut E. Utrecht, Bagir Manan, Sjachran Basah. Sedangkan menurut Philipus M. Hadjon, menterjemahkan istilah *beschikking* tersebut sebagai keputusan. Menurut Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, bahwa penggunaan istilah Keputusan



sepertinya malah lebih tepat dibanding penggunaan istilah ketetapan yang akan menimbulkan kesimpangsiuran dalam memaknai istilah *beschikking*.³²

Istilah *beschikking* telah mulai digunakan beberapa puluh tahun yang lalu, dengan begitu cakupan istilah ini sangatlah luas. Namun dalam hal ini kita akan membahas *beschikking* dalam peristilahan di bidang hukum administrasi. Menurut Willem Konijnenbelt, *beschikking* adalah keputusan pemerintahan untuk hal yang bersifat konkret dan individual.

Pengertian yang lebih komprehensif, *beschikking* merupakan keputusan hukum publik yang bersifat konkret dan individual. Keputusan itu berasal dari organ pemerintahan dengan berdasarkan pada kewenangan hukum publik yang melekat padanya, dibuat dengan ditujukan kepada satu individu atau lebih, dan pada satu perkara atau lebih dalam suatu keadaan.³³ Keputusan itu menimbulkan akibat hukum berupa melekatnya hak dan kewajiban kepada satu individu atau lebih, bahkan kepada badan hukum perdata. Keputusan ini telah lama menjadi instrumen yuridis bagi pemerintah dalam melakukan tindakan/perbuatan hukum.



HR. Ridwan, 2014, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Rajagrafindo
alm. 140.
Ibid., hlm. 142.

2. Unsur-Unsur Keputusan

Sebelum menguraikan unsur-unsur keputusan ini, lebih dulu dikemukakan pengertian keputusan menurut Pasal 2 Undang-Undang Administrasi Belanda (*Administratief Weatboek*), menentukan bahwa keputusan merupakan pernyataan kehendak secara sepihak dari organ pemerintah (*bestuurorgazen*), yang diberikan berdasarkan dengan kewajiban atau kewenangan hukum tata usaha negara yang dimaksudkan untuk penentuan, penghapusan, atau pengakhiran hubungan hukum yang sudah ada, atau menciptakan hubungan hukum yang baru, yang memuat penolakan sehingga terjadi penetapan, perubahan, penghapusan, atau penciptaan. Berdasarkan definisi diatas, tampak beberapa unsur keputusan, unsur-unsur tersebut adalah sebagai berikut:³⁴

1. Suatu kehendak pernyataan secara tertulis.
2. Diberikan berdasarkan kewajiban atau kewenangan hukum tata usaha negara.
3. Bersifat sepihak.
4. Dengan mengecualikan keputusan yang bersifat umum (keputusan bersifat konkret).
5. Dimaksudkan untuk penentuan, penghapusan, atau pengakhiran hubungan hukum yang telah ada, atau



Ibid., hlm. 145.

menciptakan hukum yang baru, yang memuat penolakan, sehingga terjadi penetapan, perubahan, penghapusan, atau penciptaan.

6. Berasal dari organ pemerintahan (*beestursorgaan*).

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menentukan bahwa Keputusan Tata usaha Negara merupakan penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan/organ atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan/perbuatan hukum pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final. Keputusan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut KTUN), menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Rumusan Pasal 1 angka 3 tersebut, mengandung unsur-unsur sebagai berikut:³⁵

1. Penetapan secara tertulis.
2. Diterbitkan oleh badan/organ atau pejabat tata usaha negara.
3. Merupakan tindakan/perbuatan hukum pemerintah.
4. Bersifat konkret, individual.
5. Kedudukan hukum final.



Philipus M. Hadjon, 2019, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, a: Gajah Mada University Press, hlm. 132.

6. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

3. Macam-Macam Keputusan

Sebelumnya, perlu dipahami bahwa ada beberapa pendapat sarjana hukum dalam menterjemahkan istilah *beschikking*, E. Utrecht, menterjemahkan istilah tersebut sebagai ketetapan. Menurut E. Utrecht, membedakan ketetapan atas:³⁶

1. Keputusan positif dan negatif

Keputusan positif merupakan keputusan yang menimbulkan hak dan kewajiban bagi yang dikenakan keputusan. Keputusan positif terbagi menjadi lima golongan, adalah sebagai berikut:³⁷

- 1) Keputusan, yang umumnya menimbulkan lahirnya keadaan hukum baru.
- 2) Keputusan, yang menimbulkan lahirnya keadaan hukum baru bagi objek tertentu.
- 3) Keputusan, yang menimbulkan akibat berdirinya atau bubaranya suatu badan hukum.
- 4) Keputusan, berupa perintah yang memberikan beban kewajiban kepada seseorang atau beberapa orang.



Ibid., hlm. 136.
HR. Ridwan, *Op. Cit.*, hlm. 160.

5) Keputusan, yang memberikan hak baru kepada seseorang atau beberapa orang.

Sedangkan keputusan negatif merupakan keputusan yang tidak menimbulkan perubahan hukum yang telah ada. Keputusan negatif dapat berupa pernyataan tidak berkuasa, pernyataan tidak diterima, atau suatu pernyataan menolak sesuatu.

2. Keputusan deklaratur dan keputusan konstitutif

Keputusan deklaratur adalah keputusan yang tidak mengubah hak dan kewajiban yang telah ada, namun sekedar menyatakan hak dan kewajiban tersebut. Sifat dari keputusan ini adalah ketika keputusan tersebut dimaksudkan untuk mengikatnya suatu hubungan hukum atau bermaksud mengakui hak yang telah ada. Sedangkan keputusan konstitutif memiliki sifat yang manakala keputusan tersebut melahirkan atau menghapuskan hubungan hukum atau hak yang baru atau hak yang sebelumnya belum melekat pada seseorang.

3. Ketetapan kilat dan ketetapan yang tetap (*blijvend*)

Menurut W.F. Prins, ada empat macam ketetapan kilat, yaitu ketetapan yang bermaksud mengubah redaksi dari ketetapan sebelumnya, suatu ketetapan negatif,



pembatalan suatu ketetapan, suatu pernyataan pelaksanaan.

4. Dispensasi, izin (*vergunning*), Lisensi dan konsesi.

Keputusan ini merupakan golongan keputusan yang memberikan keuntungan bagi seseorang, beberapa orang, atau badan hukum. Seperti: ³⁸

- 1) Dispensasi yang merupakan pernyataan dari pejabat tata usaha negara yang berwenang, bahwasuatu ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan tidak berlaku oleh kasus yang diajukan pemohon.
- 2) Izin, suatu bentuk dispenasi dari larangan.
- 3) Lisesnsi, merupakan izin yang bersifat komersial dan mendatangkan keuntungan materi (laba).
- 4) Konsesi, keputusan yang memungkinkan untuk mendapatkan disepnsasi, izin, dan lisensi.

4. Syarat-Syarat Keputusan

Pembuatan KTUN, mesti memperhatikan beberapa persyaratan agar keputusan tersebut sah menurut hukum (*rechtsgeldig*) dan memiliki kekuatan hukum dalam keberlakuanya (*rechtskracht*). Syarat yang dimaksud mencakup



Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, hlm. 137.

syarat formil dan materiil. adapun syarat-syarat materiil dan formil adalah sebagai berikut:

a. Syarat materiil, meliputi:³⁹

1. Adanya organ pemerintahan yang membuat keputusan.
2. Dikarenakan keputusan merupakan pernyataan kehendak, maka keputusan tidak boleh mengandung kekurangan yuridis, antara lain adalah: penipuan, paksaan, atau suap.
3. Keputusan harus berdasarkan waktu atau suatu keadaan tertentu.
4. KTUN tersebut harus dapat dilaksanakan dan tanpa melanggar peraturan-peraturan lain, serta isi dan tujuan keputusan tersebut harus sesuai dengan peraturan-peraturan yang menjadi landasan yuridis dikeluarkannya KTUN.

b. Syarat formil, meliputi:⁴⁰

1. Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan persiapan dibuatnya keputusan dan berhubung dengan cara dibuatnya keputusan harus dipenuhi.



Ibid, hlm. 162.
Ibid.

2. Keputusan harus diberi bentuk yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan itu.
3. Harus memenuhi syarat-syarat yang berhubungan dengan pelaksanaan keputusan itu.
4. Jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkannya keputusan itu, tidak boleh dilewati.

Apabila syarat materiil dan syarat formil telah dipenuhi, maka keputusan tersebut itu sah secara hukum. Artinya dapat diterima sebagai suatu hukum yang berlaku mengikat bagi pihak yang ditetapkan dengan sesuai ketentuan hukum yang mengatur baik secara prosedural maupun materiil. Namun jika beberapa persyaratan tersebut tidak terpenuhi, maka sebaliknya keputusan tersebut mengandung suatu kekurangan yuridis dan berakibat pada tidak sahnya KTUN.

A. M. Donner menyatakan akibat-akibat hukum dari KTUN yang tidak sah yaitu sebagai berikut:⁴¹

1. Keputusan tersebut harus dianggap batal sama sekali.
2. Berlakunya keputusan tersebut dapat digugat.
3. Dalam hal keputusan tersebut memerlukan persetujuan suatu organ yang lebih tinggi untuk menjamin



Ibid., hlm. 163.

keberlakuannya, maka keputusan tersebut tidak diberikan persetujuan.

4. Keputusan tersebut diberi tujuan lain dari tujuan semulanya.

E. Prinsip Keabsahan Dalam Penetapan KTUN (*Rechtmatigheid*)

Istilah keabsahan merupakan istilah yang dikenal dalam kepustakaan hukum bahasa Belanda yang berasal dari kata (*rechtmatig*) yang secara etimologis diterjemahkan sebagai “berdasarkan atas hukum”. Sedangkan dalam kepustakaan berbahasa Inggris, istilah keabsahan dikenal dengan (*legality*) atau diartikan sebagai “*lawfulness*” yang diterjemahkan sebagai “sesuatu yang berkesesuaian dengan hukum”.⁴² Prinsip keabsahan bermula pada lahirnya konsepsi negara hukum, yang mengharuskan tindakan pemerintahan didasarkan pada adanya ketentuan hukum yang mengatur (*rechtmatig van het bestuur*), yang secara sederhana menuntut adanya penerapan prinsip legalitas dalam seluruh tindakan pemerintah.

Lahirnya prinsip keabsahan berupaya untuk membatasi kekuasaan, sehingga kehadiran hukum berfungsi untuk menjamin keabsahan suatu tindakan dari penguasa. Oleh karena itu, apabila tindakan pemerintah tidak berdasarkan pada hukum atau tindakan



Sofyan Hadi dan Tomy Michael, 2017, Prinsip Keabsahan *Rechtmatigheid* netapan Keputusan Tata Usaha Negara, Jurnal Cita Hukum, Volume 5 Nomor 3, s. 3. Universitas 17 Agustus 1945: Surabaya, hlm. 3.

tersebut melampaui ketentuan yang diatur oleh hukum, maka tindakan pemerintah tersebut dianggap cacat hukum (*onrechtmatig*) atau tidak absah. Prinsip diatas memiliki kaitan yang erat dengan tujuan untuk melindungi hak-hak rakyat dari tindakan hukum pemerintah.

Kuntjoro Purbopranoto berpendapat bahwa keputusan yang sah harus memenuhi dua syarat, yaitu syarat formil dan syarat materiil. Adapun syarat-syarat yang dimaksud oleh Kuntjoro Purbopranoto adalah:⁴³

Syarat materiil sebagai berikut:

- a. Adanya alat pemerintahan yang berwenang yang membuat atau menerbitkan keputusan;
- b. Berdasarkan dari kewenangan alat pemerintahan tersebut dalam membuat keputusan, kehendak dalam membuat keputusan tersebut harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau tidak boleh terkandung cacat yuridis di dalamnya (*geen yuridische gebreken in de welsvorming*);
- c. Sebagaimana dasar yang telah ditetapkan dalam aturan hukum, keputusan tersebut harus diberi bentuk (*vorm*) dengan tetap memperhatikan mekanisme yang diatur dalam aturan dasarnya;
- d. Dalam aspek materiil, keputusan tersebut secara substansi harus sesuai dengan isi dan tujuan yang hendak dicapai (*doelmatig*).



HR. Ridwan, *Op. Cit.*, hlm. 162.

Sedangkan syarat formil sebagaimana yang dimaksud Kuntjoro adalah sebagai berikut:

- a. Dalam membuat keputusan harus memperhatikan mekanisme dalam cara membuatnya;
- b. Harus diberi bentuk sesuai ketentuan;
- c. Harus memenuhi syarat-syarat pelaksanaan keputusan;
- d. Jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hak dan kewajiban yang menyebabkan dibuatnya keputusan.

Sedangkan Van der Pot berpendapat bahwa suatu keputusan yang dibuat oleh alat pemerintahan dapat berlaku sebagai keputusan yang sah berdasarkan syarat sebagai berikut:⁴⁴

- a. Keputusan harus dibuat oleh alat pemerintah (*bestuurorganen*) yang berwenang;
- b. Sebagaimana keputusan sebagai pernyataan kehendak pemerintah atau salah satu instrumen dalam tindakan hukum pemerintah, maka keputusan tersebut tidak boleh mengandung kekurangan yuridis (*geen jurisdisch gebreken in de wilsvorming*);
- c. Keputusan tersebut harus diberi bentuk yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasar dibuatnya, dan dalam pembuatannya harus memperhatikan mekanisme yang diatur mengenai cara membuat keputusan yang dimaksud.



Sofyan Hadi dan Tomy Michael, *Op. Cit*, hlm. 4.

- d. Isi dan tujuan keputusan harus sejalan dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya.

Pada hakekatnya, keabsahan suatu KTUN dapat ditinjau dari aspek kesesuaiannya dengan hukum yang mengatur (*legality principle*). Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa konsekuensi dari konsepsi negara hukum mengharuskan penyelenggaraan pemerintahan yang berpegang teguh pada prinsip dasar yaitu prinsip legalitas (*rechtmatigheid van het bestuur*). Secara implisit, keabsahan dalam penetapan KTUN bergantung pada ketentuan hukum/peraturan perundang-undangan yang mengatur. Apabila dalam penetapan KTUN sesuai dengan peraturan perundang-undangan, maka KTUN tersebut dianggap sah, sedangkan jika dalam penetapan KTUN bertentangan dengan aturan dasar/peraturan perundang-undangan yang mengatur, maka KTUN tersebut dianggap tidak sah dan tidak sejalan dengan prinsip keabsahan (*rechtmatigheid*).⁴⁵

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa prinsip keabsahan dalam Hukum Administrasi memiliki tiga fungsi, adapun ketiga fungsi yang dimaksud adalah sebagai berikut:⁴⁶



Ibid, hlm. 4-5.
Ibid.

- a. Bagi aparat pemerintah, prinsip keabsahan sebagai legalitas dalam bertindak, dan norma dasar bagi pemerintah (*bestuurnorm*);
- b. Bagi masyarakat, prinsip keabsahan dapat berfungsi sebagai dasar dalam mengajukan gugatan terhadap tindakan hukum pemerintah (*beroepgeronden*);
- c. Bagi hakim, prinsip keabsahan dapat menjadi dasar dalam melakukan pengujian terhadap suatu tindakan hukum pemerintah (*toetsinggronden*).

Philipus M. Hadjon lebih lanjut berpendapat bahwa prinsip legalitas/keabsahan dalam tindakan hukum pemerintah berupa instrumen keputusan pemerintahan berkaitan dengan wewenang; prosedur; dan substansi. Wewenang dan prosedur merupakan landasan bagi legalitas formil yang melahirkan asas *vermoden van rechtmatig* atau keabsahan tindakan pemerintah. Sedangkan substansi berkaitan dalam aspek materiil berupa isi, tujuan, waktu dan tempat yang menimbulkan legalitas materiil. Apabila ketiga unsur legalitas tersebut tidak terpenuhi, maka mengakibatkan adanya cacat yuridis yang terkandung dalam suatu tindakan/keputusan.⁴⁷



Ibid.

Mengenai prinsip keabsahan juga terdapat ketentuan yang diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang mengatur bahwa:⁴⁸

- (1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan pemerintah harus ditetapkan/dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan wewenang wajib berdasarkan:
 - a. Peraturan perundang-undangan; dan
 - b. Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).
- (3) Pejabat Administrasi Pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan/ atau tindakan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, suatu KTUN dapat dikatakan absah apabila diterbitkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang. Pejabat yang berwenang merupakan Pejabat yang diberi kekuasaan untuk bertindak, baik secara atribusi, maupun dilimpahkan melalui mekanisme mandat atau delegasi. Sedangkan, apabila KTUN ditetapkan oleh Pejabat yang tidak berwenang, maka KTUN tersebut tidak absah dan apabila secara terang-terangan dan meyakinkan bahwa Pejabat yang bersangkutan tidak memiliki



Ibid.

wewenang, maka akan menyebabkan KTUN tersebut batal demi hukum (*nietig van rechtwege*).

Berlandaskan pada prinsip keabsahan, aspek yang paling substansial dalam asas legalitas adalah wewenang, yakni kekuasaan dalam melakukan tindakan tertentu yang diatur dalam hukum. Berdasarkan pengertian di atas, wewenang adalah kekuasaan dalam bertindak. Namun dengan itu wewenang harus dibedakan dengan kekuasaan dan hak. Wewenang adalah kekuasaan yang diformalkan dalam suatu peraturan, sedangkan kekuasaan tidak hanya dapat diperoleh berdasarkan adanya peraturan yang mengatur, namun dapat pula diperoleh dari kedudukan sosial, ekonomi, dan politik. Demikian juga dengan wewenang dan hak harus dibedakan. Wewenang adalah kekuasaan bertindak dalam ranah hukum publik, sedangkan hak merupakan kekuasaan bertindak dalam ranah hukum privat. H.D. Stout berpendapat bahwa:⁴⁹

“Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum keorganisasian dalam pemerintahan yang dapat diterjemahkan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan pemerolehan dan penggunaan kekuasaan pemerintahan oleh subjek hukum dalam hubungan hukum publik.”



HR. Ridwan, *Op. Cit.*, hlm. 98.

Selanjutnya menurut Bagir Manan, wewenang dalam kepastakaan hukum berbeda dengan kekuasaan (*macht*). Berdasarkan literatur hukum, wewenang berkenaan dengan hak dan kewajiban secara bersamaan.⁵⁰ wewenang merupakan kekuasaan yang dilembagakan berdasarkan norma publik.

Prajudi Atmosudirjo berpendapat bahwa “kewenangan adalah kekuasaan formal yang diperoleh dari kekuasaan legislatif melalui undang-undang atau diperoleh dari kekuasaan pemerintah/administratif.” Berdasarkan pengertian di atas, kewenangan merupakan kekuasaan kepada orang-orang atau lembaga pemerintahan tertentu. Terkait dengan wewenang, hanya berkenaan pada substansi dari kewenangan yaitu kekuasaan dalam bertindak yang berkenaan dalam ranah hukum publik.⁵¹

Sejalan dengan pengertian di atas, menurut Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menentukan bahwa: ⁵²

“Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya



Ibid.
Riawan Tjandra, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika: Jakarta,
Sofyan Hadi dan Tomy Michael, *Op. Cit*, hlm. 7.

untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan,”

Lebih lanjut pada Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menentukan bahwa:⁵³

“Kewenangan pemerintahan yang selanjutnya disebut dengan Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggaran negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.”

Lebih lanjut mengenai kewenangan, penetapan KTUN harus didasarkan pada wewenang yang sah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Demikian dengan tindakan hukum publik yang berdasarkan kewenangan, maka fungsi pemerintahan dapat berjalan sesuai dengan norma-norma hukum yang berlaku.

Berkaitan dengan tindakan pemerintahan, wewenang merupakan hal yang bersifat substansial, dikarenakan tindakan pemerintahan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagaimana mengutip pendapat Philipus M. Hadjon yang menyatakan bahwa “segala tindakan



Ibid.

pemerintahan harus berdasarkan atas kewenangan yang sah secara hukum melalui atribusi, delegasi, ataupun mandat.⁵⁴

Pada proses menjalankan kewenangannya, badan/pejabat tidak dapat bertindak melebihi/melampaui kewenangannya (*ultra vires*). Hal tersebut berdasarkan pada penggunaan wewenang secara praktis selalu dibatasi oleh materi (*materiale*), ruang/wilayah (*locus*), dan waktu (*tempus*). Di luar batasan-batasan di atas, maka suatu tindakan pemerintahan adalah tindakan tanpa dasar wewenang (*onbevoegdheid*).⁵⁵

F. Akibat Hukum

1. Akibat Hukum Secara Umum

Perbuatan hukum dan peristiwa hukum akan menimbulkan akibat hukum, yaitu akibat yang diatur oleh hukum. Marwan Mas mengatakan bahwa akibat hukum adalah akibat yang diberikan oleh hukum atas suatu peristiwa hukum dari perbuatan subjek hukum.⁵⁶ Menurut kepustakaan ilmu hukum, dikenal tiga jenis akibat hukum, adapun jenis akibat hukum yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Akibat hukum berupa lahirnya, berubahnya, atau lenyapnya suatu keadaan hukum tertentu.



Ibid.

Ibid., hlm. 9.

Marwan Mas, 2003, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, hlm. 39.

2. Akibat hukum berupa lahirnya, berubahnya, atau lenyapnya suatu hubungan hukum tertentu.
3. Akibat hukum berupa pemberian atau penerimaan sanksi, yang secara alamiah tidak dikehendaki oleh subjek hukum yang melakukan perbuatan yang melawan hukum.

Akibat hukum timbul secara tidak langsung, akibat hukum timbul dengan terlebih dahulu adanya hubungan hukum, peristiwa hukum, dan objek hukum. Menurut Soedjono Dirdjosisworo, akibat hukum timbul karena adanya hubungan hukum yang di dalamnya termuat ketentuan hak dan kewajiban.⁵⁷ Sedangkan peristiwa atau kejadian yang menimbulkan lahirnya akibat hukum juga dipicu oleh adanya hubungan hukum, hubungan hukum ini dikenal baik dalam hukum publik maupun hukum privat. Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa peristiwa hukum berfungsi sebagai penggerak hukum dimana hukum itu sendiri menentukan kualifikasi hubungan-hubungan tertentu yang menjadi hubungan hukum.⁵⁸

2. Akibat Hukum Dalam Hukum Administrasi Negara

Hubungan hukum dalam hukum administrasi negara, lebih kepada aktivitas penyelenggaraan pemerintahan, aktivitas tersebut dibatasi oleh wewenang yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang apabila aktivitas tersebut berlainan dari apa



Soedjono Dirdjosisworo, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: PT. Indo Tinggi, hlm. 131.
Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 40.

yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, maka akan dikenakan sanksi. Dalam melakukan perbuatan hukum, badan atau pejabat tata usaha negara dapat mengadakan hubungan hukum dengan subjek lain dalam hukum privat yang tidak diatur dalam hukum publik, melainkan dalam hukum perdata.

Perbuatan atau tindakan hukum administrasi negara oleh pemerintah dapat berupa tindakan nyata (*feitelijkkhandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Tindakan nyata merupakan tindakan-tindakan yang tidak memiliki relevansi dengan hukum, dan oleh karena itu tidak menimbulkan akibat-akibat hukum. Sedangkan menurut R.J.H.M. Huisman, tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu. Artinya tindakan hukum merupakan tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban. Menurut H. J. Romeijn, tindakan hukum administrasi adalah suatu pernyataan kehendak yang berasal dari organ pemerintah dalam keadaan khusus yang dimaksudkan dapat menimbulkan akibat hukum di bidang administrasi negara.⁵⁹

Akibat hukum yang timbul dari tindakan hukum dalam bidang administrasi negara merupakan akibat-akibat yang memiliki relevansi dengan hukum, seperti penciptaan hubungan hukum baru, perubahan atau pengakhiran hubungan hukum yang telah ada sebelumnya.



HR Ridwan, *Op. Cit.*, hlm. 109-110.

Secara umum, akibat-akibat hukum (*rechtsgevolgen*) dapat berupa hal-hal sebagai berikut:⁶⁰

1. Bilamana menimbulkan perubahan kedudukan hukum bagi seseorang atau objek yang ada.
2. Jika menimbulkan perubahan kewajiban, hak, dan kewenangan yang ada.
3. Bilamana terdapat hak-hak, kewajiban, kewenangan, ataupun status tertentu yang ditetapkan.

Jika tindakan pemerintah itu merupakan pernyataan kehendak sepihak dari organ pemerintahan dan membawa akibat pada hubungan hukum atau keadaan hukum yang telah ada, maka kehendak organ tersebut tidak boleh mengandung suatu kecacatan yang dapat menyebabkan timbulnya akibat-akibat hukum yang tidak sah. Selain itu karena tindakan atau perbuatan hukum administrasi negara harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka dengan sendirinya perbuatan hukum tersebut tidak boleh berlainan atau menyimpang/melampaui dan bahkan bertentangan dengan peraturan yang terkait, karena dapat menyebabkan akibat-akibat hukum yang timbul karenanya dianggap batal (*nietig*) atau dibatalkan (*nietigbaar*).⁶¹



Ibid., hlm. 111.
Ibid.

G. Perlindungan Hukum

Hak-hak dan kewajiban-kewajiban (*de dragger van de rechten en plichten*) melekat pada subjek hukum, baik itu manusia, badan hukum, dan jabatan dapat melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu berdasarkan dengan kewenangan yang sah yang diperoleh melalui instrumen undang-undang. Tindakan hukum menjadi awal kemunculan dari hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) atau interaksi antar subjek hukum yang memiliki korelasi hukum atau akibat-akibat hukum.⁶² Agar hubungan hukum antarsubjek hukum dapat berjalan secara ideal, adil, dan setara, maka kehadiran hukum berfungsi sebagai batasan-batasan dalam mengatur hubungan hukum tersebut.

Selain dari fungsi hukum yang menjadi instrument atau sarana dalam mendistribusikan hak dan kewajiban secara wajar dan proporsional, di samping itu hukum juga dapat berfungsi sebagai sarana perlindungan bagi subjek hukum. Mengutip pendapat Sudikno Mertokusumo yang menyatakan bahwa:⁶³

“Hukum berfungsi sebagai sarana perlindungan terhadap kepentingan manusia. Demi menjaga perlindungan kepentingan manusia, hukum harus dijalankan dan ditegakkan. Pelaksanaan hukum tersebut dapat dilakukan dengan normal, damai, tetapi juga dapat terjadi karena adanya pelanggaran hukum.”



Ibid., hlm. 265.

Ibid., hlm. 266.

Pelanggaran hukum dapat terjadi ketika subjek hukum tertentu tidak melaksanakan kewajiban yang dibebankan kepadanya sebagaimana yang seharusnya karena melanggar hak-hak subjek hukum lain.

Hukum yang mengatur interaksi antara pemerintah dan warga negara adalah Hukum Administrasi Negara. Pemerintah sebagai subjek hukum memiliki kedudukan hukum yang bersegi dua, yaitu sebagai wakil dari badan hukum publik (*publiek rechtspersoon*) dan sebagai pejabat (*ambtsdrager*) dari jabatan pemerintahan. Ketika pemerintah melakukan tindakan hukum dalam peranannya sebagai wakil dari badan hukum publik, maka tindakan tersebut tunduk pada ketentuan yang diatur dalam dimensi hukum keperdataan, sedangkan saat pemerintah bertindak dalam kapasitasnya sebagai pejabat, maka tindakan tersebut tunduk dan diatur dalam ketentuan Hukum Administrasi Negara.

Tindakan hukum pemerintah baik dalam bidang keperdataan maupun bidang publik dapat berpeluang menimbulkan perbuatan melawan hukum yang melanggar hak-hak warga negara. Dengan demikian, menurut F. H. van Der Burg menyatakan bahwa:⁶⁴

“Kemungkinan untuk memberikan perlindungan hukum merupakan hal yang penting ketika pemerintah bermaksud untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan tertentu yang dengan tindakan atau kelalaiannya itu dapat menciderai hak orang-orang atau kelompok tertentu.”



Ibid., hlm. 267.

Tindakan hukum pemerintah merupakan tindakan-tindakan yang berdasarkan dari sifatnya menimbulkan akibat hukum. Salah satu karakteristik yang paling penting dari tindakan hukum pemerintah adalah melalui instrument keputusan-keputusan pemerintah yang bersifat sepihak. Instrumen keputusan dari tindakan hukum pemerintah sebagai instrument hukum sepihak, dapat berpotensi menimbulkan pelanggaran hukum terhadap hak-hak warga negara. Terlebih lagi dengan berkembangnya konsep hukum modern yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencapuri kehidupan warga negara, dengan demikian diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara untuk mengimbangi kewenangan pemerintah yang semakin luas dalam ranah publik.

Menurut pendapat Sjachran Basah, perlindungan hukum bagi warga negara diperoleh apabila tindakan administrasi negara menimbulkan kerugian baginya, sedangkan perlindungan hukum bagi administrasi negara dilakukan apabila tindakan yang dilakukan dianggap baik dan benar berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.⁶⁵

Terdapat dua macam perlindungan hukum bagi warga negara, yaitu perlindungan hukum preventif dan represif. Mengenai perlindungan hukum preventif, warga negara dapat menyampaikan



Ibid., hlm. 275.

pertimbangannya, baik berbentuk pendapat ataupun keberatan (*Inspraak*) sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Artinya perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya suatu sengketa dalam bidang administrasi negara, sedangkan perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa administrasi negara yang terlebih dahulu telah muncul.

Perlindungan hukum preventif memiliki peranan yang besar untuk mendorong pemerintah menerapkan asas kehati-hatian dalam kebebasan bertindak yang diperolehnya. Sejalan dengan dengan itu, dengan urgensi kehadiran perlindungan hukum bagi warga negara adalah:⁶⁶ Pertama, dengan mempertimbangkan bahwa dalam berbagai hal warga negara maupun badan hukum perdata bergantung pada keputusan-keputusan tertentu yang diterbitkan oleh pemerintah, baik berupa penerbitan izin, penerbitan akta catatan sipil, ataupun ketetapan lainnya. Pemberian perlindungan hukum tersebut bertujuan untuk dapat memastikan keamanan dan memperoleh kepastian hukum. Kedua, dalam hal tindakan hukum pemerintah terdapat relasi antara kedudukan pemerintah (administrasi negara) dan warga negara yang tidak



Ibid., hlm. 277.

sejajar, hal tersebut tercermin berdasarkan kewenangan bebas bagi pemerintah dalam mengeluarkan keputusan sepihak.

Di Indonesia perlindungan hukum akibat tindakan hukum pemerintah tergantung pada instrumen hukum yang digunakan. Telah diperjelas sebelumnya bahwa ada dua instrumen hukum yang familiar digunakan oleh pemerintah, yaitu instrumen peraturan perundang-undangan (*Freies Ermessen*) dan keputusan (*Beschikking*). Perlindungan hukum akibat dikeluarkannya peraturan perundang-undangan dapat ditempuh melalui permohonan uji materiil ke Mahkamah Agung. Hal tersebut diatur dalam Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang mengatur bahwa, “Mahkamah Agung berwenang dalam menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.” Terkait perlindungan hukum sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, terdapat parameter dalam menguji aspek materiil dalam peraturan perundang-undangan, yaitu ada atau tidaknya pertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau pertentangan dalam aspek kepentingan umum.

Selanjutnya, perlindungan hukum akibat diterbitkannya suatu keputusan dapat ditempuh melalui dua jalur, yaitu melalui peradilan administrasi negara (*administratieve rechtspraak*) atau melalui upaya administratif (*administratief beroep*). Terdapat perbedaan



antara peradilan administrasi dan upaya administratif. Peradilan Administrasi merupakan Institusi/Lembaga yang merdeka dari kekuasaan lain di luar kekuasaan kehakiman yang bertugas untuk menjalankan proses peradilan kepada pemerintah, dan karakteristik yang lain adalah bahwa peradilan administrasi hanya menilai tindakan pemerintah berdasarkan ketentuan hukum. Sedangkan upaya administratif merupakan proses peradilan yang dijalankan di dalam lingkungan Lembaga administrasi itu sendiri (Internal Pemerintah). Instansi yang menjalankan upaya administratif adalah organ pemerintahan yang juga dibebankan pada pertanggungjawaban pemerintahan, selanjutnya karakteristik dari upaya administrasi adalah tidak hanya menilai tindakan pemerintah berdasarkan hukum, namun mempertimbangkan aspek kebijakan dalam penilaiannya.⁶⁷

Sejalan dengan apa yang telah diterangkan di atas, berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut sebagai UU Peratun), ada dua jalur yang dapat ditempuh untuk memperoleh perlindungan hukum akibat terbinya suatu keputusan, yaitu upaya administratif dan melalui Lembaga Peradilan Tata Usana Negara. Sebagaimana kententuan dalam Pasal 48 UU Peratun yang

diatur sebagai berikut:



Ibid., hlm. 282.

- (1). “Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberikan wewenang oleh peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tertentu, maka sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administrative yang tersedia.
- (2). Pengadilan baru dapat berwenang ketika seluruh upaya administratif yang bersangkutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah digunakan.”

Upaya administartif ini terbagi menjadi dua macam, yang pertama adalah *banding administratif*, yaitu upaya penyelesaian sengketa oleh instansi yang secara hierarki berada di atas atau intansi yang lain dari intansi yang menerbitkan keputusan yang disengketakan. Kedua *prosedur keberatan*, merupakan penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh instansi administrasi yang menerbitkan keputusan.⁶⁸

Selanjutnya berkaitan dengan perlindungan hukum yang ditempuh melalui Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 53 ayat (1) UU Peratun, yakni bahwa:

“Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai dengan ganti rugi atau rehabilitasi.”



Ibid., hlm. 284.

Lebih lanjut berdasarkan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, mengatur mengenai tolak ukur penilaian KTUN, yakni sebagai berikut:

- (1).“Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (2).Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.”

