

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Transformasi kewenangan administratif dalam sistem hukum Indonesia merupakan tema sentral yang menuntut pemikiran reflektif dan multidimensional, terutama dalam konteks wacana strategis yang dilontarkan oleh Kementerian Agama Republik Indonesia mengenai kemungkinan perluasan kewenangan Kantor Urusan Agama (KUA) dalam pencatatan pernikahan lintas agama, termasuk bagi penganut agama selain Islam. Perdebatan ini tidak hanya menyentuh aspek teknokratis birokrasi negara, tetapi juga menyiratkan konsekuensi konstitusional, normatif, serta implikasi filosofis terhadap desain kelembagaan negara hukum yang pluralistik dan demokratis.

Berdasarkan regulasi yang berlaku saat ini mengatur secara rigid pembagian otoritas lembaga pencatat perkawinan. Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan juncto Pasal 35 huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan secara tegas menyebutkan bahwa pencatatan perkawinan dilakukan oleh pejabat yang berwenang pada instansi pelaksana. Dalam tafsir sistemik, kewenangan KUA terbatas pada pencatatan pernikahan bagi umat Islam. Sementara pencatatan perkawinan non-muslim diserahkan sepenuhnya kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil). Artinya, struktur normatif ini telah memisahkan domain religius administratif secara sektoral.

Dinamika dan tantangan yang mungkin dihadapi oleh Kantor Urusan Agama (KUA) jika nanti melaksanakan fungsi baru mereka yang mencakup pencatatan pernikahan untuk semua agama, termasuk agama non-muslim. Perubahan ini menandakan sebuah langkah penting dalam upaya pemerintah untuk mengakomodasi keberagaman agama di Indonesia, namun sekaligus membawa sejumlah tantangan yang kompleks. Salah satu

aspek utama yang perlu dianalisis adalah kesiapan sumber daya manusia di KUA. Petugas KUA, yang sebelumnya fokus pada urusan pernikahan umat Muslim, perlu dibekali dengan pemahaman dan pelatihan mengenai pernikahan non-muslim serta nilai-nilai pluralisme. Hal ini penting agar mereka dapat melayani semua pasangan dengan adil dan profesional, tanpa memandang latar belakang agama.

Pelatihan ini tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis pencatatan, tetapi juga mencakup pemahaman tentang sensitivitas budaya dan agama. KUA perlu menciptakan lingkungan yang ramah bagi pasangan non-muslim, di mana mereka merasa dihargai dan diakui. Ini berarti bahwa KUA harus mengembangkan kurikulum pelatihan yang komprehensif, yang tidak hanya mencakup prosedur administratif, tetapi juga aspek psikologis dan sosial yang berkaitan dengan perkawinan semua agama.

Selanjutnya, kajian ini juga akan mengeksplorasi bagaimana KUA dapat mempertahankan kredibilitas dan fungsinya sebagai pengatur urusan keagamaan yang plural. Mengingat bahwa KUA memiliki sejarah panjang sebagai lembaga yang berkaitan dengan Islam, transisi ini dapat menimbulkan keraguan di kalangan masyarakat mengenai kapabilitas KUA untuk menjalankan fungsi baru ini. Oleh karena itu, penting untuk mengkomunikasikan tujuan dan visi perubahan ini secara jelas kepada publik, serta mengedukasi masyarakat tentang manfaat yang bisa didapat dari pencatatan pernikahan di KUA, baik untuk pasangan itu sendiri maupun untuk masyarakat secara luas.

Dalam konteks yang lebih luas, kajian ini sangat relevan untuk memperkuat posisi KUA sebagai lembaga yang mampu menjawab tantangan masyarakat yang semakin beragam. Dengan memfasilitasi pernikahan semua agama, KUA tidak hanya berkontribusi pada legalitas hubungan, tetapi juga pada upaya membangun harmoni antaragama di Indonesia. Dalam jangka panjang, keberhasilan KUA dalam melaksanakan fungsi baru ini diharapkan dapat mengurangi potensi konflik sosial yang sering muncul akibat perbedaan agama, dan menciptakan masyarakat

yang lebih inklusif dan toleran. Melalui analisis mendalam ini, diharapkan akan ada rekomendasi yang konkret dan praktis untuk membantu KUA dalam transisi ini, sehingga dapat berfungsi secara optimal dalam melayani seluruh lapisan masyarakat.

Menelisik sistematisa perkawinan di Indonesia perlu kita ketahui bahwa tentunya harus dilakukan pencatatan baik agama Islam maupun non-muslim. Dalam konteks pencatatan pernikahan agama Islam dicatatkan di Kantor Urusan Agama, kantor tersebut sebagai lembaga yang berada di garis depan dalam pelaksanaan perkawinan secara Islam di Indonesia.¹

Kantor Urusan Agama adalah instansi terkecil Kementerian Agama (kemenag) yang ada di tingkat Kecamatan. KUA bertugas membantu melaksanakan sebagian tugas Kantor Kemenag Kabupaten di bidang Urusan Agama Islam di wilayah kecamatan. Pencatatan perkawinan Islam merupakan tugas pentingnya. Untuk itu, lembaga juga berkewajiban untuk mencatatkan perkawinan yang sesuai dengan hukum yang berlaku di Indonesia. Bahkan melakukan upaya-upaya penting agar ketentuan hukum perkawinan Islam berjalan dengan benar. Termasuk di dalamnya adalah pencatatan pernikahan usia dini.²

Pasal 1 ayat 1 Peraturan Menteri Agama Nomor 34 Tahun 2016 yang kemudian diubah dalam Pasal 1 ayat 6 Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2024 Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan menetapkan bahwa;

“Kantor Urusan Agama Kecamatan yang selanjutnya disingkat KUA adalah unit pelaksana teknis pada Kementerian, berada di bidang layanan bimbingan Masyarakat Islam.”

Saat ini, tengah berkembang isu mengenai rencana Kementerian Agama untuk mencatat pernikahan semua agama, termasuk agama non-

¹ Ahmad Wafiq, 2017, Upaya Yuridis Dan Sosiologis Kantor Urusan Agama Dalam Pencegahan Pernikahan Usia Dini, Yogyakarta, Ulumuddin: Jurnal Ilmu-ilmu Kelslaman, hlm. 18.

² *Ibid*, hlm. 234.

muslim, di Kantor Urusan Agama (KUA). Isu ini memunculkan pandangan yang berbeda, mengingat KUA pada asalnya merupakan lembaga yang berasal dari jabatan Penghulu yang telah ada sejak sebelum kemerdekaan Indonesia, dan bertugas mencatat pernikahan serta urusan keagamaan untuk umat Muslim. Sementara itu, pernikahan non-muslim selama ini dicatat langsung oleh pemerintah melalui dinas Pencatatan Sipil (Capil), sebagai bentuk toleransi dan penghargaan terhadap keragaman agama, serta untuk memudahkan mereka secara psikologis dan sosial. Namun, dari segi regulasi, Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2024 menetapkan bahwa KUA merupakan unit pelaksana teknis di bawah Kementerian Agama yang bertanggung jawab kepada Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam. Dengan latar belakang tersebut, isu ini kemudian dirangkum untuk dianalisis dalam kajian mengenai efektivitas peran KUA dalam pencatatan pernikahan non-muslim.

Namun, dalam konteks *das sein*, praktik sosial dan kebutuhan empiris di masyarakat menunjukkan ketimpangan distribusi layanan pencatatan perkawinan di berbagai daerah, terutama yang memiliki keterbatasan akses terhadap layanan Dukcapil. Terlebih lagi, masyarakat yang melakukan perkawinan antaragama atau lintas keyakinan sering kali menghadapi tantangan administratif dan yuridis yang tidak sedikit, termasuk dalam hal pengakuan status hukum pernikahan dan pencatatan anak. Situasi ini mendorong gagasan untuk memperluas fungsi KUA sebagai alternatif solusi, terutama di daerah yang layanan Dukcapil-nya tidak menjangkau semua lapisan masyarakat.

Wacana perluasan kewenangan KUA menjadi menarik karena mencerminkan persinggungan antara efisiensi pelayanan publik dan konsistensi norma hukum positif. Gagasan ini lahir dari kebutuhan akan reformasi birokrasi yang berorientasi pada integrasi data nasional, peningkatan efektivitas administrasi publik, serta penguatan pelayanan berbasis inklusi. Namun demikian, transformasi tersebut menimbulkan sejumlah isu hukum yang tidak dapat diabaikan:

- 1) Validitas formil dan material dari kebijakan yang menetapkan perluasan kewenangan KUA tanpa terlebih dahulu dilakukan revisi legislasi primer sebagai dasar legalitasnya;
- 2) Potensi pelanggaran terhadap asas-asas fundamental dalam hukum administrasi negara, seperti asas legalitas, akuntabilitas, proporsionalitas, efektivitas, dan kepastian hukum;
- 3) Potensi konflik normatif antara berbagai peraturan perundang-undangan, terutama antara norma *lex generalis* (UU Administrasi Kependudukan) dan *lex specialis* (UU Perkawinan), serta disharmoni dengan Peraturan Menteri Agama yang menempatkan KUA sebagai lembaga teknis dalam lingkup Bimas Islam.

Dari isu diatas perlunya pemahaman terkait Pernikahan merupakan salah satu institusi sosial yang sangat penting dalam kehidupan manusia, dan pencatatan pernikahan memiliki sejumlah alasan yang mendasar dan krusial. Pertama-tama, pencatatan pernikahan berfungsi sebagai pengakuan hukum terhadap hubungan antara dua individu, yang memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi pasangan suami istri. Dengan adanya catatan resmi, pasangan memiliki akses terhadap hak-hak yang diatur dalam undang-undang, seperti hak waris, tunjangan, dan perlindungan anak. Selain itu, pencatatan pernikahan juga memainkan peran penting dalam aspek sosial dan budaya, karena sering kali menjadi syarat untuk mendapatkan pengakuan dari masyarakat.

Dalam konteks agama, pencatatan pernikahan sering kali dianggap sebagai legitimasi dari ikatan yang telah dibentuk secara sakral. Dari perspektif kesehatan dan kesejahteraan, pencatatan pernikahan juga penting untuk mendukung upaya perlindungan anak, di mana catatan tersebut dapat digunakan untuk memastikan bahwa anak-anak memiliki akses kepada identitas dan status hukum yang jelas, serta dukungan dari kedua orang tua. Dengan demikian, pencatatan pernikahan bukan hanya sebuah prosedur administratif, tetapi juga merupakan langkah strategis untuk menjamin keadilan, keamanan, dan stabilitas dalam kehidupan

berkeluarga. Dalam masyarakat yang semakin kompleks, pencatatan pernikahan menjadi alat vital untuk menjaga hubungan yang sehat dan harmonis, serta mengurangi potensi sengketa di kemudian hari, sehingga menciptakan lingkungan yang lebih baik bagi generasi mendatang.

Pencatatan pernikahan dalam agama Islam di Kantor Urusan Agama (KUA) memiliki beberapa aspek penting yang perlu dipahami. Pertama, KUA berfungsi sebagai lembaga resmi yang mengatur dan mencatat pernikahan bagi umat Islam, sesuai dengan peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah. Pencatatan ini tidak hanya memenuhi syarat hukum, tetapi juga merupakan bagian dari pelaksanaan syariat Islam yang menekankan pentingnya adanya saksi dan pengesahan dalam pernikahan.

Proses pencatatan pernikahan di KUA dimulai dengan pengajuan permohonan dari pasangan yang ingin menikah. Mereka harus memenuhi syarat administrasi, termasuk dokumen identitas dan surat keterangan dari orang tua atau wali. Setelah dokumen lengkap, pihak KUA akan melakukan pemeriksaan untuk memastikan bahwa tidak ada halangan, seperti status pernikahan yang masih sah dengan orang lain atau adanya hubungan darah yang dilarang.

Setelah semua syarat dipenuhi, KUA akan mengatur pelaksanaan akad nikah, yang biasanya dihadiri oleh keluarga dan saksi. Setelah akad dilangsungkan, KUA akan menerbitkan akta nikah sebagai bukti sahnya pernikahan. Akta ini sangat penting karena menjadi bukti hukum yang diakui, yang akan melindungi hak-hak pasangan dalam berbagai aspek, seperti warisan dan hak asuh anak.

Pencatatan di catatan sipil memberikan pengakuan resmi terhadap pernikahan, yang tidak hanya berkaitan dengan aspek hukum tetapi juga sosial. Salah satu alasan utama pencatatan pernikahan non-muslim di catatan sipil adalah untuk memberikan perlindungan hukum kepada pasangan yang menikah, termasuk hak-hak dalam hal warisan, pembagian harta, dan perlindungan anak. Dengan adanya akta nikah yang diakui

secara resmi, pasangan memiliki jaminan hak yang jelas, yang dapat mengurangi potensi sengketa di kemudian hari.

Wacana ini juga menuntut analisis dalam perspektif hukum progresif, yaitu bagaimana sistem hukum nasional dapat bersifat responsif dan kontekstual terhadap dinamika sosial masyarakat. Shidarta (2021) menyatakan bahwa hukum yang responsif merupakan prasyarat mutlak dalam sistem hukum yang berorientasi pada aspirasi rakyat, bukan sekadar penjaga status quo atau perangkat kekuasaan formalistik.³ Dalam konteks ini, penguatan kewenangan KUA haruslah dilandasi prinsip keadilan substantif dan tidak semata-mata bersandar pada prinsip formalisme hukum sempit.

Sementara itu, Marzuki (2020) menegaskan bahwa perubahan desain kebijakan dalam domain administrasi publik harus berbasis pada kerangka normatif yang kokoh dan konsisten dengan asas negara hukum. Tanpa dukungan regulasi primer yang kuat, perubahan ini akan berisiko melahirkan ketidakpastian hukum, disfungsi kelembagaan, serta kemungkinan terjadinya pelanggaran hak administratif warga negara.⁴

Untuk itu, pendekatan teoritik yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori kewenangan administratif sebagaimana dikemukakan oleh Hadjon (2021), yang menegaskan bahwa kewenangan merupakan derivasi langsung dari norma hukum yang sah. Dalam sistem hukum publik, setiap bentuk kewenangan administrasi harus bersumber dari undang-undang, bukan dari keputusan sepihak pejabat atau lembaga administratif. Hadjon menggarisbawahi bahwa keabsahan tindakan administratif negara sangat ditentukan oleh legalitas sumber kewenangannya.⁵

Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan teori implikasi hukum, yakni untuk mengidentifikasi dampak sistemik dan struktural dari

³ Shidarta, "Karakteristik Hukum yang Responsif dalam Perspektif Negara Hukum Indonesia", *Jurnal Hukum IUS*, Vol. 9 No. 3, 2021.

⁴ Marzuki, P.M., *Reorientasi Hukum Administrasi Negara di Era Disrupsi*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2020.

⁵ Hadjon, Philipus M., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Edisi Revisi, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2021.

ekspansi kewenangan KUA terhadap sistem hukum nasional, tata kelola kelembagaan, serta perlindungan hak-hak sipil masyarakat. Teori ini memungkinkan pemetaan atas konsekuensi langsung maupun tidak langsung dari kebijakan yang diambil, baik dari aspek yuridis, politik hukum, maupun dari segi legitimasi sosial.

Konsekuensinya, analisis dalam penelitian ini diarahkan untuk membangun argumentasi hukum yang kuat mengenai keabsahan dan urgensi perluasan kewenangan KUA, baik dari aspek teoritis maupun dari kerangka hukum positif. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi substantif bagi pengembangan wacana hukum administrasi negara yang adaptif dan sensitif terhadap pluralisme hukum serta dinamika sosial keagamaan di Indonesia.

Di samping kontribusi akademik, hasil penelitian ini juga menyasar keluaran praktis berupa rekomendasi kebijakan yang aplikatif dan berdampak langsung bagi pembuat kebijakan, pelaksana teknis, serta masyarakat sebagai penerima layanan. Kajian ini menawarkan gagasan konkret dalam rangka mendorong regulasi inklusif dan reformasi kelembagaan KUA agar mampu menjawab tuntutan zaman tanpa mengabaikan prinsip-prinsip hukum yang berlaku.

Dengan demikian, urgensi penelitian ini tidak hanya bersifat kontemporer, tetapi juga mendesak sebagai bagian dari upaya menata ulang struktur kewenangan administratif negara dalam bingkai konstitusionalitas, efektivitas pelayanan publik, serta perlindungan hak-hak konstitusional warga negara dalam masyarakat yang plural secara agama dan budaya.

Perlu dipahami terkait fungsi dari pencatatan pernikahan, pencatatan ini berfungsi untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas dalam institusi pernikahan. Dengan catatan sipil, pemerintah dapat memantau dan mencatat jumlah pernikahan, yang berguna untuk perencanaan sosial dan kebijakan publik. Ini juga membantu dalam mengatasi masalah-masalah seperti perkawinan dini atau perkawinan yang tidak sah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah yang dikemukakan oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana urgensi hukum pencatatan perkawinan non-muslim di KUA ditinjau dari aspek norma hukum yang berlaku?
2. Bagaimana implikasi hukum dalam perspektif hukum positif terhadap rencana pencatatan perkawinan non islam di kua?

C. Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan pokok masalah yang telah terangkum dalam rumusan masalah di atas, maka adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan mengetahui urgensi hukum terhadap penerapan pencatatan pernikahan non Islam di KUA.
2. Untuk menganalisis dan mengetahui implikasi hukum dalam perspektif hukum positif terhadap pernikahan non Islam di KUA.

D. Kegunaan Penelitian

Selain mempunyai tujuan, penulisan ini juga mempunyai manfaat. Ada beberapa manfaat dari penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan pada pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum perdata, hukum administrasi, serta hukum pernikahan.

2. Manfaat Praktis

Sebagai representasi dalam legalitas peralihan hak terhadap objek jaminan kekayaan intelektual

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah dalam menetapkan kebijakan yang berkaitan dengan kewenangan kantor urusan agama dalam pencatatan

pernikahan yang ditunjang dengan regulasi dan tupoksi oprasionalnya.

- b. Diharapkan sebagai tambahan pengetahuan dan bahan referensi bagi penelitian mengenai hukum perdata dan hukum administrasi negara.

E. Orisinalitas Penelitian

Keaslian penelitian ini memuat uraian sistematis mengenai hasil-hasil karya ilmiah lainnya yang pernah dilakukan oleh peneliti terdahulu atau hampir sama namun objeknya berbeda. Berdasarkan hasil penelusuran melalui internet yang telah dilakukan oleh penulis, diketahui bahwa telah ada yang membahas kewenangan kantor urusan agama dalam pencatatan pernikahan. dan penulis mengangkat dua tesis dalam keaslian penelitian ini. Adapun judul-judul tersebut antara lain:

Tabel 1.1 Penelitian Terdahulu

Uraian	Penelitian Terdahulu 1	Penelitian Terdahulu 2	Penelitian ini
Nama Penulis	Wahid	Safaat	Gilbert Pijar Katiandagho
Judul Tulisan	Integrasi Kewenangan Kua Dan Tokoh Masyarakat Dalam Menentukan Keberhasilan Mediasi Perkara Perceraian Di	Wewenang Pencatatan Nikah oleh Pegawai KUA selain Penghulu: Studi Kajian Kritis dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954 Jo. KMA Nomor 301 Tahun 2004	Analisis Hukum Kewenangan Kua Dalam Pencatatan Nikah Bagi Non Muslim

	Kecamatan Kamipang Kabupaten Katingan		
Kategori	Tesis Magister Hukum	Tesis Magister Hukum	Tesis Magister Kenotariatan
Tahun	2018	2019	2025
Perguruan Tinggi	Institut Agama Islam Negeri Palangka Raya	Universitas Indonesia	Universitas Hasanuddin
Isu dan Permasalahan	1). Bagaimana wewenang Kantor Urusan Agama (KUA) dan tokoh masyarakat dalam mencegah kasus perceraian di Kecamatan Kamipang Kabupaten Katingan? 2). Bagaimana	1). Bagaimanakah kepastian pencatatan pernikahan petugas yang berwenang sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah? 2). Bagaimanakah perlindungan hukum untuk menjaga ketertiban dan keutuhan berbangsa dan, bernegara,	1.Apakah urgensi hukum pencatatan perkawinan non- muslim di KUA ditinjau dari aspek norma hukum yang berlaku? 2.Apakah implikasi hukum dalam perspektif hukum positif terhadap rencana pencatatan perkawinan non islam di kua?

	pelaksanaan mediasi dalam perkara perceraian di Kantor Urusan Agama Kecamatan Kamipang Kabupaten Katingan? 3). Apakah yang menjadi faktor-faktor yang menentukan keberhasilan mediasi dalam perkara perceraian di Kantor Urusan Agama Kecamatan Kamipang Kabupaten Katingan?	sehingga perkawinan harus dicatatkan pada petugas yang berwenang sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, yaitu Pegawai Pencatat Nikah dan dengan dikeluarkannya KMA 301 di ganti dengan nama penghulu?	
Metode Penelitian	Yuridis Normatif	Yuridis Normatif dengan	

	dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual	pendekatan perundang-undangan	Yuridis Normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual
Hasil & Pembahasan	kolaborasi intens KUA dan tokoh masyarakat—dengan mediasi bertahap dan nasihat hak-kewajiban pasangan—mampu merukunkan 3 dari 5 pasangan yang berniat bercerai, berkat itikad baik, dukungan sosial, kepiawaian mediator, dan keterbukaan pihak.	KUA Kecamatan Rogojampi pencatatan dan kehadiran pada pernikahan kerap dilakukan oleh pegawai KUA non-penghulu karena kekurangan penghulu, tingginya frekuensi akad, dan wilayah yang luas; praktik ini menyimpang dari UU 22/1946 jo. KMA 301/2004 sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai keabsahan akta nikah dan perlindungan hukum bagi para	Penelitian ini pertama-tama menilai urgensi pemberian kewenangan KUA untuk mencatat perkawinan non-Muslim dengan menelaah problematika praktik, batas hukum dalam UU 1/1974, UU 23/2006, PP 9/1975, dan PMA 24/2024, posisi historis KUA sebagai pencatat khusus Muslim, alasan kebijakan inklusif Kemenag, serta respons sosial yang muncul.

		pihak, sehingga peneliti merekomendasikan penambahan penghulu serta penegasan regulasi agar kepastian dan ketertiban pencatatan perkawinan tetap terjaga.	Selanjutnya dianalisis implikasi hukumnya: bagaimana kebijakan pencatatan non-Muslim diimplementasikan, potensi benturan norma dengan UU Perkawinan dan Adminduk, konsekuensi bagi Pegawai Pencatat Nikah, kebutuhan penataan ulang struktur KUA, serta manfaat dan rekomendasi kebijakan yang dapat ditarik.
--	--	--	--

F. Landasan Teori

Teori yang digunakan sebagai landasan pembahasan dalam penelitian yang terkait dengan Analisis Kewenangan KUA Dalam Pencatatan Nikah Bagi Non Muslim menggunakan teori kewenangan dan teori implikasi hukum.

1. Teori Tujuan Hukum

Teori tujuan hukum merupakan salah satu landasan konseptual utama dalam kajian filsafat hukum dan teori negara hukum modern. Dalam diskursus ini, Gustav Radbruch, seorang filsuf hukum terkemuka dari Jerman, merumuskan bahwa tujuan utama hukum adalah mewujudkan keadilan (*gerechtigkeit*), kepastian hukum (*rechtssicherheit*), dan kemanfaatan (*zweckmäßigkeit*) secara proporsional dalam sistem hukum. Ketiga elemen ini, menurut Radbruch, tidak dapat dilepaskan satu sama lain, namun perlu dirumuskan dalam suatu hubungan dialektis di mana keadilan harus menjadi nilai supremum ketika terjadi konflik antara prinsip-prinsip tersebut.

Radbruch memformulasikan teorinya dalam konteks keprihatinan atas penyimpangan hukum selama rezim Nazi Jerman, di mana hukum positif tetap diberlakukan meskipun mengabaikan rasa keadilan publik. Hal ini mendorong Radbruch menyatakan bahwa hukum yang secara ekstrem bertentangan dengan keadilan tidak dapat lagi dianggap sebagai hukum ("*Gesetz ist Gesetz*" harus tunduk pada "*Unrecht ist kein Recht*"). Dengan demikian, keadilan bukan hanya salah satu tujuan hukum, tetapi sekaligus menjadi parameter moral untuk menguji validitas norma hukum positif.

Dalam konteks penelitian ini, teori Radbruch memberikan fondasi normatif yang kuat untuk mengevaluasi urgensi regulatif dalam rencana perluasan kewenangan Kantor Urusan Agama (KUA) dalam pencatatan perkawinan non-muslim. Ketika hukum positif yang berlaku saat ini—yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan—tidak

secara eksplisit membuka ruang legal-formal bagi KUA untuk mencatat pernikahan non-muslim, maka dapat terjadi eksklusi administratif yang berdampak pada hak-hak sipil warga negara non-muslim.

Dalam kerangka ini, nilai keadilan menuntut negara untuk merekonstruksi sistem pelayanan publik yang inklusif dan non-diskriminatif. Oleh karena itu, gagasan untuk memperluas kewenangan KUA dapat dipertimbangkan secara yuridis apabila kebijakan tersebut mampu menjamin kemanfaatan melalui efisiensi birokrasi, memperluas jangkauan akses layanan pencatatan pernikahan, serta tetap dalam koridor kepastian hukum yang dikukuhkan melalui perubahan regulasi primer secara sistemik.

Sebagaimana ditegaskan Radbruch, hukum yang mengabaikan keadilan substantif, betapapun sah secara formal, kehilangan legitimasi moralnya. Dalam konteks ini, pembentukan kebijakan baru atau revisi regulasi harus dilandasi pada komitmen untuk menegakkan prinsip keadilan sebagai tujuan utama hukum.

“Hukum tidak boleh menjadi sekadar instrumen kekuasaan, melainkan harus senantiasa mendekatkan diri pada keadilan” (Radbruch dalam Alexy, 2002)⁶

Dengan demikian, penerapan teori tujuan hukum Radbruch dalam penelitian ini tidak hanya memperkuat legitimasi akademik terhadap urgensi hukum yang dikaji, tetapi juga mengarahkan kerangka analisis pada pertimbangan moral dan etis dalam pembentukan serta pelaksanaan kebijakan publik di bidang hukum administrasi negara.

Kekuasaan mutlak dari negara diekspresikan dalam bentuk hukum. Hukum dibentuk oleh negara, dan karena negara memiliki kekuasaan mutlak, apa yang dikehendaki oleh negara melalui hukum selalu dianggap adil. Undang-undang negara tidak pernah tidak adil. Keadilan identik dengan kepatuhan terhadap hukum negara. Hukum diberikan oleh negara dengan tujuan untuk menjamin kedamaian dan ketertiban. Oleh karena itu

⁶ Alexy, Robert. *The Argument from Injustice: A Reply to Legal Positivism*. Oxford: Clarendon Press, 2002.

setiap individu harus menyesuaikan perilakunya dengan hukum; hanya sejauh itu ia akan merasa aman dan terlindungi oleh negara. Sebaliknya, hidupnya akan terancam apabila ia bertindak melawan hukum. Singkatnya, memelihara kedamaian dan ketertiban merupakan tujuan hukum.⁷

Penegakan hukum adalah proses yang bertujuan untuk menerjemahkan tujuan-tujuan hukum menjadi tindakan nyata. "Keinginan hukum" merujuk pada konsepsi yang dirumuskan oleh badan pembuat undang-undang dan diwujudkan dalam peraturan hukum. Cara badan pembuat hukum merumuskan konsepnya dalam peraturan hukum juga akan mempengaruhi pelaksanaan penegakan hukum.⁸

Namun, meskipun kedamaian sangat penting, ia seharusnya dianggap sebagai tujuan minimal, bukan sebagai tujuan yang cukup bagi masyarakat manusiawi. Dengan kata lain, tujuan sejati suatu masyarakat atau negara bukan sekadar mempertahankan eksistensinya, tetapi menuju suatu keadaan sosial di mana setiap anggota dapat mencapai kehidupan yang baik dan sejahtera. Jika suatu negara gagal memberikan jaminan kedamaian dan kesejahteraan bagi warganya, maka tidak ada alasan untuk mempertahankan keberadaannya. Oleh karena itu, negara dan sistem hukum harus mengarah pada tujuan yang lebih tinggi daripada sekadar kedamaian dan ketertiban. Kedamaian dan ketertiban hanyalah "tujuan negatif" dari hukum, yang berarti ketiadaan perang dan konflik terbuka. Harus ada tujuan lain yang lebih signifikan sebagai landasan hukum.⁹

Seperti yang telah dikatakan Jeroma Frank. Tujuan utama dari penganut realisme hukum (legal realism) adalah untuk membuat hukum menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Hukum responsif mempunyai karakteristik berikut: pertama; dinamika perkembangan. hukum meningkatkan otoritas tujuan dalam pertimbangan hukum; kedua; tujuan

⁷ Yong Ohoitmur, Tujuh Teori Etika Tentang Tujuan Hukum, Sekolah Tinggi Filsafat Teologi Widya Sasana Malang, *Studia Philosophica et Theologica*, Vol. 1 No. 2, hlm. 92.

⁸ Andre Jumain, 2024, Fungsi Pegawai Pengawas Dinas Ketenagakerjaan Dalam Penerapan Ketentuan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, hlm. 51.

⁹ Ibid.

membuat kewajiban hukum semakin problematik, sehingga mengendurkan klaim hukum terhadap kebutuhan dan membuka kemungkinan bagi suatu konsepsi tatanan publik yang semakin tidak kaku dan semakin bersifat perdata (Civil sebagai lawan dari publik), dan; ketiga; karena hukum memiliki keterbukaan dan fleksibilitas, advokasi hukum memasuki dimensi politik yang meningkatkan kekuatan yang dapat membantu mengoreksi dan mengubah institusi hukum, namun yang juga mengancam memperlemah integritas institusional.¹⁰

2. Teori Kewenangan

Menurut S.F. Marbun, kewenangan dan wewenang harus dibedakan. Kewenangan (authority/ gezag) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (Competence, bevoegdheid) hanya mengenal bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang (Rechtsbevoegdheden). Jadi, wewenang adalah kemampuan untuk bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum.

Kewenangan atau wewenang mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kajian hukum administrasi. Pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan: "*Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*".¹¹ Dari pernyataan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa wewenang merupakan konsep yang inti dari hukum administrasi. Istilah kewenangan atau wewenang sejajar dengan "*authority*" dalam Bahasa Inggris dan "*bevoegdheid*" dalam Bahasa Belanda. "*authority*" dalam *Black's*

¹⁰ Rina Antasari, Telaah Terhadap Perkembangan Tipe Tatanan Hukum Di Indonesia Perspektif Pemikiran Nonet-Selznick Menuju Hukum Yang Berkeadilan, Palembang, Nurani: jurnal kajian syari'ah dan masyarakat, Vol. 19, No. 1, hlm. 108

¹¹ Nur Basuki Winarno, 2008, Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi, Yogyakarta: Laksbang Mediatama, hlm. 65

Law Dictionary diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*.¹² Kewenangan atau wewenang itu sendiri adalah kekuasaan hukum serta hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan hukum pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban public.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.

Meskipun demikian kekuasaan mempunyai dua aspek yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek pada hukum semata yang artinya kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, serta dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui perang atau kudeta, sedangkan kewenangan itu sendiri jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" atau bagian tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang *rechtsbevoegdheden*. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan

¹² *Ibid*

perundang-undangan. Teori kewenangan adalah teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kekuasaan dari organ pemerintah untuk melakukan kewenangannya baik dalam lapangan buku politik maupun privat.¹³

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kewenangan atau authority memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang atau competence. Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang itu sendiri yaitu suatu spesifikasi dari kewenangan yang artinya barang siapa disini adalah subyek hukum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka subyek hukum berwenang untuk melakukan sesuatu tersebut dalam kewenangan karena perintah undang-undang.

Menurut Ridwan menjelaskan Yaitu bahwa pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa kewenangan pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan, yaitu sumber kewenangan bagi pemerintah yaitu peraturan perundang-undangan, Secara teori wewenang yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu kewenangan yang diperoleh melalui atribusi, kewenangan yang diperoleh melalui delegasi dan kewenangan yang diperoleh dari mandat.¹⁴

Mengenai sifat kewenangan pemerintahan yaitu yang bersifat terikat, fakultatif, dan bebas, terutama dalam kaitannya dalam kewenangan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan atau besluiten dan ketetapan-ketetapan atau *beschikkingen* oleh organ pemerintahan, sehingga dikenal ada keputusan yang bersifat terikat dan bebas. Wewenang yang bersifat terikat, yakni terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit

¹³ Pangabean, 2023, Penerapan Teori Hukum Dalam Sistem Peradilan Indonesia, PT. Alumni, hlm. 195

¹⁴ Ridwan, H. R., 2016, Hukum Administrasi Negara, Ed. Revisi,-cet. 9. Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 101

banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil. Ada dua wewenang yaitu wewenang fakultatif dan wewenang bebas. Wewenang fakultatif adalah wewenang yang terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya, sedangkan wewenang bebas adalah wewenang yang terjadi ketika peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberi ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.

Sejak awal berdirinya Departemen Agama hingga tahun 1950-an, stabilitas politik belum dapat berjalan dengan baik. Pihak Belanda dan Sekutu tidak rela Indonesia merdeka. Dua kali aksi militer dilancarkan: Pertama, tanggal 21 Juli 1947 dan kedua tanggal 19 Desember 1948. Kabinet yang dibentuk Pemerintah Republik Indonesia rata-rata berumur pendek, karena silih bergantinya kabinet system parlementer.

Berdirinya Departemen Agama Republik Indonesia, tepatnya pada tanggal 3 Januari 1946 yang tertuang dalam Penetapan Pemerintah No. 1/SD tahun 1946 tentang Pembentukan Kementerian Agama, dengan tujuan Pembangunan Nasional yang merupakan pengamalan sila Ketuhanan Yang Maha Esa. Dengan demikian, agama dapat menjadi landasan moral dan etika bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dengan pemahaman dan pengamalan agama secara benar diharapkan dapat mendukung terwujudnya masyarakat Indonesia yang religius, mandiri, berkualitas sehat jasmani rohani serta tercukupi kebutuhan material dan spiritualnya.

Legislatur yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan dibedakan: Original legislatur, dalam hal ini di tingkat pusat adalah Kementerian Agama Republik Indonesia. Selanjutnya ditetapkan

Peraturan Menteri Agama Nomor 188 5/K.I Tahun 1946 tanggal 20 Nopember 1946 tentang Susunan Kementrian Agama. Pada tahun 1947, setelah diberlakukan Undang-undang Nomor 22 tahun 1946 tentang pencatatan, nikah, talak, dan rujuk, jabatan kepenghuluan dan kemasjidan diangkat menjadi pegawai negeri. Pejabat Raad Agama, yang semula terangkap fungsinya oleh penghulu, setelah diberlakukannya undang-undang tersebut diangkat tersendiri oleh Kementrian Agama.

Dalam konteks penelitian ini, tanpa dasar kewenangan yang kuat, perluasan fungsi KUA berisiko menciptakan tindakan administratif yang melampaui kompetensi hukum (*ultra vires*), yang pada akhirnya dapat digugat melalui mekanisme peradilan administrasi. Oleh karena itu, kejelasan sumber, bentuk, dan batas kewenangan menjadi syarat mutlak dalam perumusan kebijakan yang menyangkut pelayanan publik lintas agama.

3. Teori Akibat Hukum

Teori akibat hukum berfokus pada analisis terhadap konsekuensi yuridis, sosial, dan institusional dari suatu kebijakan atau tindakan hukum. Pendekatan ini menekankan bahwa setiap perubahan atau rekonstruksi dalam struktur hukum positif akan menimbulkan efek turunan (*legal consequences*) yang harus dipertimbangkan secara komprehensif.

Menurut Satjipto Rahardjo, hukum tidak boleh hanya dilihat sebagai teks normatif yang kaku, tetapi sebagai instrumen sosial yang hidup dan memiliki daya kerja dalam masyarakat. Ia menekankan bahwa suatu kebijakan hukum yang tidak memperhitungkan akibat terhadap struktur sosial dan kepentingan masyarakat luas, berpotensi menimbulkan ketidakadilan baru meskipun secara formil sah.¹⁵ Oleh karena itu, analisis terhadap akibat hukum harus menjadi bagian integral dalam penyusunan kebijakan publik.

¹⁵ Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum: Paradigma Baru dan Dinamika Sosial*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2019.

Adapun menurut Silalahi arti implikasi adalah akibat yang timbul dari adanya penerapan suatu program atau kebijakan yang dapat berdampak baik atau buruk terhadap pihak-pihak yang menjadi sasaran pelaksanaan program atau kebijakan tersebut.¹⁶

Akibat memiliki arti yaitu dampak atau kesimpulan yang ditimbulkan di masa mendatang yang dirasakan ketika melakukan sesuatu. Sedangkan yuridis menurut kamus hukum yaitu memiliki arti dari segi hukum. Dengan begitu akibat yuridis bermakna bahwa dampak yang ditimbulkan dimasa mendatang dari suatu perbuatan yang dilihat dari segi hukum. Lebih lanjut implikasi Yuridis atau Akibat hukum adalah sesuatu akibat yang ditimbulkan oleh hukum, terhadap hal-hal mengenai suatu perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum. Selain itu akibat hukum juga suatu akibat dari tindakan yang dilakukan yang bertujuan memperoleh suatu akibat yang diinginkan oleh subyek hukum. Dalam hal ini akibat yang dimaksud adalah suatu akibat yang diatur oleh hukum, sedangkan perbuatan yang dilakukan merupakan tindakan hukum yaitu tindakan yang sesuai maupun yang tidak sesuai dengan hukum yang berlaku. Disisi lain akibat hukum adalah akibat yang ditimbulkan oleh terjadinya suatu peristiwa hukum, yang dapat berwujud:¹⁷

1. Lahir, berubah atau hilangnya suatu keadaan hukum tertentu. Seperti contohnya, akibat hukum dari berubah dari yang semula tidak cakap hukum menjadi dikatakan cakap hukum ketika seseorang telah berusia 21 tahun.
2. Lahir, berubah atau hilangnya suatu hubungan hukum antara dua atau lebih subjek hukum, selanjutnya hak dan kewajiban pihak satu berhadapan dengan hak dan kewajiban pihak lain.

¹⁶ Dhia Amira, 2022, Diakses 8 Oktober 2024. Di unduh di <https://plus.kapanlagi.com/arti-implikasi-pengertian-secara-umum-dan-menurut-para-ahli-sertajenis-jenisnya-575e2e.html>

¹⁷ Dzulkifli Umar dan Utsman Handoyo, 2014, *Kamus Hukum*, Surabaya, Mahirsindo Utama, hlm. 399

3. Lahirnya sanksi apabila dilakukan tindakan yang melawan hukum. Seperti contohnya, seorang koruptor diberi sanksi hukuman adalah suatu bentuk akibat hukum dari perbuatan koruptor yang menyebabkan terjadinya kerugian negara.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) definisi akibat adalah suasana terlibat atau keterlibatan. Sehingga kata imbuhan seperti berimplikasi atau mengimplikasikan dimaknai sebagai membawa keterlibatan atau terlibat dengan sesuatu hal. Sedangkan dalam bahasa Indonesia sendiri pengertian implikasi adalah dampak yang dirasakan atau efek yang timbul akibat melakukan sesuatu.¹⁸

Menurut Winarno ada lima dimensi yang harus dibahas dalam memperhitungkan implikasi dari sebuah kebijakan. Dimensi-dimensi tersebut meliputi:¹⁹

- 1) Implikasi kebijakan pada masalah-masalah publik dan implikasi kebijakan pada orang-orang yang terlibat.
- 2) Kebijakan mungkin mempunyai implikasi pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok diluar sasaran atau tujuan kebijakan.
- 3) Kebijakan mungkin akan mempunyai implikasi pada keadaankeadaan sekarang dan yang akan datang.
- 4) Evaluasi juga menyangkut unsur yang lain yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik.
- 5) Biaya-biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat atau beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik.

Jenis-jenis akibat sangatlah penting untuk mengembangkan argumen yang solid dan menarik kesimpulan yang tepat.²⁰

¹⁸ Stefani Ditamei. 2022. Pengertian Implikasi Adalah: Berikut Arti, Jenis, dan Contohnya Diunduh di <https://www.detik.com/jabar/berita/d-6210116/pengertian-implikasi-adalahberikut-arti-jenis-dan-contohnya>.

¹⁹ Andewi Suhartini, 2010, *Jurnal Pendidikan Belajar Tuntas: Latar Belakang, Tujuan, Dan Implikasi*, Makassar, hlm. 42-43.

²⁰ Dhia Amira, *Op. Cit.*

1. Akibat Teoritis

Akibat teoritis adalah di mana seorang peneliti dapat memanfaatkan kelengkapan data bersifat gambar-gambar maupun foto yang memiliki tujuan untuk menguatkan hasil temuan dan penelitiannya. Gambar-gambar ini diperlukan peneliti untuk menunjang dan melengkapi hasil penelitian yang udah dilaksanakan pada mulanya supaya bisa dipresentasikan kepada pihak penguji.

2. Akibat Manajerial

Akibat manajerial yaitu mengulas atau membahas tentang kesimpulan atau hasil akhir penelitian. Tentunya kesimpulan tersebut diperoleh berdasarkan atas kebijakan-kebijakan yang diterapkan dalam metode penelitian.

3. Akibat Etika

Akibat etika ini berkaitan dengan kebiasaan yang dilakukan. Tentunya etika telah diajarkan sejak usia dini, kemudian berlanjut untuk selalu diterapkan dalam kehidupan sehari-hari.

4. Akibat Budaya Arti

Akibat budaya adalah menerima dan mempelajari kebudayaan dari negara lain adalah salah satu bentuk sikap yang positif, intinya adalah tidak perlu menutup diri dan selalu terbuka dengan perubahan dan perbedaan.

5. Akibat Metodologi

Akibat Metodologi penelitian adalah mengkaji berkenaan bagaimana cara dan metode berasal dari teori-teori yang digunakan didalam sebuah penelitian. Biasanya seorang peneliti punya banyak metode yang dapat atau udah digunakan didalam penelitiannya.

Dalam hubungannya dengan konteks masalah, perlu dilakukan analisis menggunakan konsep teori implikasi hukum, yang selanjutnya akan diteliti dan dijelaskan terkait esensi dari pembahasan isu dalam tesis ini.

4. Teori Pencatatan Administrasi

Kata "catat" dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) merupakan verba yang memiliki beberapa makna. Secara umum, "catat" berarti menuliskan sesuatu untuk keperluan dokumentasi atau sebagai pengingat, seperti dalam buku catatan. Selain itu, kata ini juga dapat berarti menyalin ucapan atau tulisan orang lain, memasukkan data ke dalam buku atau daftar (mendaftarkan), serta mencatat hasil atau rekor yang diperoleh. Turunan dari kata ini antara lain "mencatatkan" yang berarti mendaftar atau menuliskan secara resmi, "tercatat" yang menunjukkan sesuatu yang sudah masuk dalam daftar atau dokumen, serta "catatan" yang merujuk pada hasil pencatatan, baik berupa informasi, syarat, maupun keterangan tambahan. Selain itu, terdapat istilah "pencatat" yang berarti orang atau alat yang melakukan pencatatan, serta "pencatatan" sebagai bentuk proses atau kegiatan mencatat.²¹

Kata "administrasi" dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) merupakan nomina yang memiliki beberapa makna penting. Secara umum, administrasi merujuk pada usaha dan kegiatan yang mencakup penetapan tujuan serta cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi. Selain itu, administrasi juga diartikan sebagai kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan untuk mencapai tujuan tertentu, baik dalam konteks organisasi, pemerintahan, maupun perkantoran. Dengan demikian, administrasi mencakup aspek pengelolaan, pengaturan, dan penyelenggaraan yang sistematis dalam berbagai bidang. Istilah terkait seperti administrasi arsip, administrasi kearsipan, dan administrasi perpustakaan merujuk pada penerapan administrasi dalam pengelolaan arsip dan layanan informasi.²²

Teori pencatatan administrasi, dalam kerangka hukum administrasi negara modern, tidak hanya dipahami sebagai aktivitas teknis administratif,

²¹ KBBI, Catat, <https://kbbi.web.id/catat>

²² KBBI, ADministrasi, <https://kbbi.web.id/administrasi>

melainkan sebagai bentuk artikulasi kekuasaan hukum negara terhadap pengakuan dan penetapan status hukum individu dalam sistem hukum nasional. Sebagaimana dikemukakan oleh Muchsan, pencatatan merupakan tindakan hukum publik yang memiliki konsekuensi langsung terhadap legitimasi dan pengakuan negara atas eksistensi suatu peristiwa hukum terutama yang menyangkut peristiwa sipil seperti kelahiran, perkawinan, dan kematian serta memberikan kekuatan pembuktian hukum terhadapnya.²³

Pencatatan dalam perspektif ini adalah refleksi dari prinsip legalitas dalam sistem *rechtsstaat*, di mana setiap tindakan administrasi negara harus bersandar pada norma hukum yang jelas, tertulis, dan dapat dipertanggungjawabkan. Melalui pencatatan, negara menjalankan fungsinya sebagai penjamin tertib hukum dan perlindungan terhadap hak-hak warga negara yang bersifat administratif. Oleh karena itu, pencatatan tidak dapat dipandang sebagai proses sekunder dalam birokrasi, melainkan sebagai elemen sentral dalam proses afirmasi status hukum oleh negara terhadap subjek hukum.

Dalam konteks penelitian ini, pemikiran Muchsan menjadi krusial untuk mengevaluasi rencana perluasan kewenangan Kantor Urusan Agama (KUA) dalam pencatatan perkawinan non-muslim. Secara prinsipil, perluasan semacam itu haruslah diikuti oleh kejelasan sumber kewenangan berdasarkan norma hukum primer. Tanpa adanya dasar hukum eksplisit, tindakan pencatatan tersebut tidak hanya melanggar asas legalitas, tetapi juga membuka ruang bagi tindakan administratif yang bersifat *ultra vires*, yang dapat digugat melalui mekanisme hukum administrasi.

Lebih dari itu, penerapan teori pencatatan administrasi dalam wacana ini membuka ruang untuk menilai kesiapan struktural dan yuridis dari KUA dalam melaksanakan fungsi tambahan tersebut. Hal ini mencakup kejelasan otorisasi pejabat, prosedur administratif, integrasi data ke dalam

²³ Muchsan. *Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 2018.

sistem informasi kependudukan nasional, serta implikasi yuridis terhadap status hukum akta yang diterbitkan.

Dengan merujuk pada konsepsi Muchsan, maka dapat ditegaskan bahwa pencatatan yang sah tidak cukup hanya dilakukan oleh lembaga negara, melainkan juga harus dilaksanakan oleh pejabat berwenang, dalam ruang lingkup hukum yang diatur secara tegas dan tidak ambigu. Oleh karena itu, reformulasi kebijakan pencatatan harus dirancang secara komprehensif dan konsisten dengan prinsip-prinsip tata kelola hukum administrasi negara, guna menjamin keabsahan, efektivitas, serta daya perlindungan hukum dari tindakan pencatatan itu sendiri.

G. Alur Kerangka Pikir

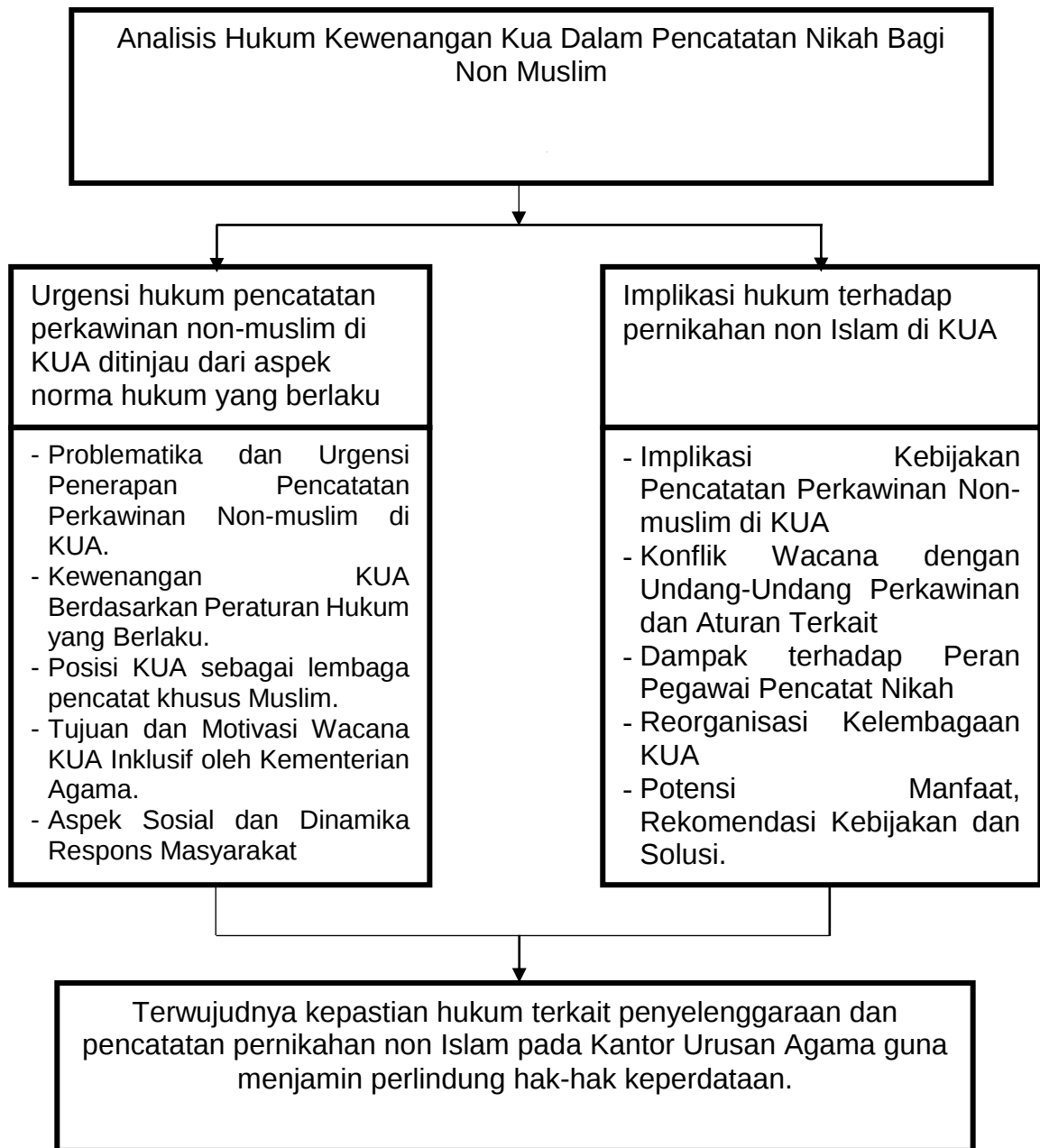
Penelitian berjudul Analisis Hukum Kewenangan KUA Dalam Pencatatan Nikah Bagi Non Muslim, dalam kajiannya mengacu pada dua variabel bebas yakni:

1. Urgensi hukum pencatatan perkawinan non-muslim di KUA ditinjau dari aspek norma hukum yang berlaku, ditelaah dengan menggunakan indikator.
 - a) Problematika dan Urgensi Penerapan Pencatatan Perkawinan Non-muslim di KUA
 - b) Kewenangan KUA Berdasarkan Peraturan Hukum yang Berlaku
 - c) Posisi KUA sebagai lembaga pencatat khusus Muslim
 - d) Tujuan dan Motivasi Wacana KUA Inklusif oleh Kementerian Agama
 - e) Aspek Sosial dan Dinamika Respons Masyarakat.
2. Implikasi hukum terhadap pernikahan non Islam di KUA, ditelaah dengan menggunakan indikator.
 - a) Implikasi Kebijakan Pencatatan Perkawinan Non-muslim di KUA

- b) Konflik Wacana dengan Undang-Undang Perkawinan dan Aturan Terkait
- c) Dampak terhadap Peran Pegawai Pencatat Nikah
- d) Reorganisasi Kelembagaan KUA
- e) Potensi Manfaat, Rekomendasi Kebijakan dan Solusi

Dengan Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan PP No. 9 Tahun 1975 sebagai pelaksana UU Perkawinan No. 1 Tahun 1974, penelitian ini bertujuan mewujudkan kepastian hukum atas pencatatan perkawinan non-Islam di KUA demi perlindungan hak-hak keperdataan.

Bagan Kerangka Pikir



BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Metode penelitian merupakan pedoman atau standar prosedur yang memuat rangkaian tahapan, proses, atau cara sistematis yang digunakan untuk mencapai tujuan tertentu dengan tepat, taat asas, dan efisien serta berdasarkan urutan langkah-langkah teratur dan sistematis.²⁴

Penelitian ini menerapkan metode penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang berfokus pada pengumpulan data empiris yang diperoleh melalui perilaku manusia, baik yang bersifat verbal melalui wawancara, maupun yang terlihat secara langsung melalui pengamatan. Hasil dari perilaku manusia juga diamati dalam penelitian empiris, yang mencakup arsip dan peninggalan fisik.²⁵

Penelitian dilakukan dengan menghimpun data sekunder terhadap data primer yang terjadi di lapangan dan kemudian mengkaji berdasarkan pengamatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

B. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini disesuaikan dengan rumusan masalah yang telah ditentukan oleh penulis guna memastikan ketepatan dan kebenaran data yang ingin diketahui dan berdasarkan uraian diatas penulis menetapkan lokasi penelitian pada Kantor Urusan Agama dan Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yang berlokasi di dua Kabupaten yaitu Kabupaten Tolitoli dan Kabupaten Poso, tepatnya di Provinsi Sulawesi Tengah, diantaranya yakni:

1. Kantor Urusan Agama Kecamatan Baolan Kabupaten Tolitoli
2. Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Tolitoli

²⁴ Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum (Pilihsn Metode dan Praktik Penulisan Artikel*”, Mira Buana, Yogyakarta, hlm. 50

²⁵ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Empiris & Normatif*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Hlm. 280.

3. Kantor Urusan Agama Kecamatan Pamona Utara Kabupaten Poso
4. Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Poso

C. Populasi dan Sampel

Tujuan diadakan populasi adalah untuk membatasi daerah generalisasi dan menentukan berapa banyak sampel yang diambil dari populasi. Populasi adalah keseluruhan unit atau objek penelitian yang dapat berupa individu, kelompok individu, atau Lembaga.²⁶

Untuk itu penulis mengambil populasi penelitian yang ada kaitanya dengan penelitian ini yakni Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Tolitoli dan Kabupaten Poso, Kantor Urusan Agama Kecamatan Baolan Kabupaten Tolitoli dan Kantor Urusan Agama Kecamatan Pamona Utara Kabupaten Poso. Sampel dalam penelitian ini adalah 1 orang pegawai Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Tolitoli, 1 orang pegawai Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Poso, 1 orang pegawai Kantor Urusan Agama Kecamatan Pamona Utara Kabupaten Poso, 1 orang pegawai Kantor Urusan Agama Kecamatan Baolan Kabupaten Tolitoli.

D. Jenis dan Sumber Data

Penelitian hukum Empiris mencakup Data Primer serta Data Sekunder:

a. Data Primer

Ini merupakan data yang perolehanya langsung dari lapangan, sebagai objek penelitian, atau yang didapatkan langsung dari narasumber berupa keterangan atau faktual. Pada penelitian ini, sumber data primer diambil langsung dari KUA dan Disdukcapil.

²⁶ Opcit, Irwansyah, hlm.224

b. Data Sekunder

Data sekunder mengacu pada informasi yang didapat melalui studi literatur, yang mencakup sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder.

- a) Bahan hukum primer, mencakup beberapa bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat, antara lain:
 - 1. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
 - 2. Undang-undang (UU) Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk
 - 3. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan
 - 4. Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2024 Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan.
- b) Bahan hukum sekunder merujuk pada sumber-sumber yang terkait dengan bahan hukum primer dan berperan dalam mendukung analisis serta pemahaman terhadap bahan hukum primer. Sumber ini meliputi peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, hasil penelitian, tesis, disertasi, serta informasi yang diperoleh dari media internet.

E. Teknik dan Pengumpulan Data

- 1. Studi lapangan (*Field Research*) atau data primer dilakukan dengan wawancara langsung pada responden Kantor Urusan Agama dan Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.
- 2. Studi Kepustakaan (*Library Research*) atau data sekunder, Melalui proses pencatatan data secara langsung dari berbagai dokumen yang relevan dengan isu penelitian, termasuk peraturan perundang-undangan, literatur ilmiah, jurnal akademik, hasil penelitian, tesis, disertasi, serta sumber-sumber informasi yang diperoleh dari media daring.

F. Teknik Analisis Data

Dalam menganalisis data sekunder serta primer yang sudah didapat, penulis menerapkan analisis deskriptif, yaitu suatu analisis yang dilakukan menggunakan metode untuk mempelajari status kelompok manusia, situasi, objek, kondisi, atau sistem pemikiran, yang didapat dengan penelitian lapangan. Data yang terhimpun selanjutnya diuji kebenarannya, dihubungkan, dan dianalisis secara kualitatif, hingga akhirnya menghasilkan kesimpulan.²⁷

²⁷ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Praenada Media Group, hal. 133.