

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Tanggung Jawab Hukum

Teori tanggung jawab hukum merupakan salah satu konsep sentral dalam ilmu hukum yang berfungsi untuk menjelaskan hubungan antara kewenangan, perbuatan hukum, dan akibat hukum yang timbul dari suatu tindakan atau kelalaian. Pada dasarnya, tanggung jawab hukum menempatkan seseorang atau pejabat sebagai subjek yang wajib mempertanggungjawabkan setiap perbuatan yang dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh hukum. Konsep ini menjadi instrumen penting dalam menjamin tegaknya hukum, keadilan, dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat.

Hans Kelsen menjelaskan bahwa tanggung jawab hukum muncul sebagai konsekuensi logis dari pelanggaran terhadap norma hukum. Setiap norma hukum mengandung perintah atau larangan yang disertai dengan sanksi. Apabila norma tersebut dilanggar, maka pelanggaran tersebut secara otomatis melahirkan tanggung jawab hukum bagi pelakunya.¹⁰ Dengan demikian, tanggung jawab hukum tidak dapat dilepaskan dari sistem norma yang berlaku, karena keberadaan sanksi merupakan bagian integral dari efektivitas hukum itu sendiri.

Dalam perkembangan hukum modern, tanggung jawab hukum tidak hanya dipahami dalam ruang lingkup hukum pidana atau perdata, tetapi juga mencakup tanggung jawab dalam bidang hukum administrasi negara. Dalam konteks ini, aparatur negara yang menjalankan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik terikat oleh kewajiban hukum untuk bertindak sesuai dengan peraturan

¹⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, terj. (Jakarta: Nusa Media, 2010)

perundang-undangan, prosedur administrasi, serta prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik. Tindakan administratif yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum, baik karena kesengajaan maupun kelalaian, dapat menimbulkan konsekuensi berupa pertanggungjawaban hukum bagi pejabat yang bersangkutan.

Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa tanggung jawab hukum dalam hukum administrasi negara berkaitan erat dengan penggunaan kewenangan. Setiap kewenangan yang diberikan oleh hukum mengandung kewajiban untuk digunakan secara benar, cermat, dan tidak menyimpang dari tujuan pemberian kewenangan tersebut.¹¹ Apabila kewenangan digunakan secara tidak tepat atau melanggar prosedur, maka aparatur negara dapat dimintai pertanggungjawaban, baik dalam bentuk sanksi administratif maupun kewajiban untuk memulihkan akibat hukum yang ditimbulkan.

Tanggung jawab hukum aparatur negara juga tidak dapat dilepaskan dari asas-asas fundamental dalam hukum administrasi, seperti asas legalitas, asas akuntabilitas, asas kecermatan, dan asas kepastian hukum. Asas legalitas menegaskan bahwa setiap tindakan pejabat publik harus memiliki dasar hukum yang jelas. Asas akuntabilitas menuntut agar setiap tindakan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan. Asas kecermatan mengharuskan pejabat bertindak secara hati-hati dan teliti, khususnya dalam pelayanan yang berkaitan langsung dengan hak-hak keperdataan masyarakat. Sementara itu, asas kepastian hukum menekankan

¹¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011)

pentingnya kejelasan dan konsistensi tindakan administrasi agar masyarakat memperoleh perlindungan hukum yang memadai.

Dalam konteks pencatatan perkawinan, Pegawai Pencatat Nikah (PPN) merupakan pejabat administrasi negara yang diberi kewenangan khusus untuk mencatat peristiwa perkawinan umat Islam. Kewenangan tersebut sekaligus melahirkan tanggung jawab hukum untuk menjamin bahwa seluruh data yang dicatatkan dalam buku nikah telah sesuai dengan dokumen kependudukan yang sah. Ketelitian dalam menyalin dan memverifikasi data calon pengantin menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari tanggung jawab hukum PPN, karena buku nikah merupakan dokumen autentik yang memiliki kekuatan pembuktian hukum.

Kesalahan dalam penyalinan data buku nikah, meskipun bersifat administratif, dapat menimbulkan dampak hukum yang signifikan. Ketidaksesuaian data antara buku nikah dan dokumen kependudukan lainnya berpotensi menimbulkan kesulitan dalam pengurusan administrasi hukum lanjutan, seperti pencatatan kelahiran anak, perubahan data kependudukan, maupun penyelesaian perkara di pengadilan. Oleh karena itu, kesalahan administratif tersebut tidak dapat dipandang sebagai hal yang sepele, melainkan sebagai bentuk kelalaian yang dapat menimbulkan pertanggungjawaban hukum.

Tanggung jawab hukum PPN dalam pencatatan perkawinan ditegaskan dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pencatatan Perkawinan. Peraturan ini menekankan pentingnya validitas, akurasi, dan kehati-hatian dalam proses pencatatan nikah sebagai bagian dari pelayanan publik. Apabila terjadi kesalahan yang disebabkan oleh kelalaian aparatur, maka

pejabat yang bersangkutan dapat dimintai pertanggungjawaban sesuai dengan ketentuan hukum dan administrasi yang berlaku.¹² Dengan demikian, teori tanggung jawab hukum menjadi landasan penting dalam penelitian ini untuk menganalisis sejauh mana tanggung jawab aparatur KUA dalam menjamin keakuratan data perkawinan serta implikasi hukumnya terhadap masyarakat.

B. Teori Administrasi Publik (Public Administration Theory)

Teori administrasi publik merupakan salah satu teori penting dalam memahami bagaimana negara mengelola, melayani, dan menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan untuk kepentingan masyarakat. Secara konseptual, administrasi publik mencakup seluruh proses pengelolaan kegiatan pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik, termasuk dalam bidang pelayanan keagamaan seperti pencatatan perkawinan. Menurut Dwight Waldo, administrasi publik adalah instrumen negara untuk melayani masyarakat dengan mengutamakan nilai-nilai tanggung jawab, kejujuran, dan etika pelayanan publik.¹³

Waldo menekankan bahwa administrasi publik tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme teknis untuk mengatur kegiatan Kantor Urusan Agama (KUA)pemerintahan, tetapi juga sebagai kegiatan moral dan sosial yang harus menjunjung tinggi nilai kemanusiaan dan keadilan dalam memberikan pelayanan. Dengan demikian, keberhasilan administrasi publik tidak hanya diukur dari hasil kerja (output), melainkan juga dari tingkat kepuasan

12 Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011)

13 Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, (New York: Holmes & Meier Publishers, 1984)

masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan. Dalam konteks penelitian ini, teori administrasi publik digunakan untuk menjelaskan bagaimana sebagai lembaga pelayanan publik menjalankan fungsi administratifnya dalam proses pencatatan perkawinan. Pelayanan ini harus dilakukan berdasarkan prinsip efisiensi, efektivitas, akurasi, dan akuntabilitas.¹⁴

Prinsip efisiensi menuntut agar pelayanan dilakukan dengan cepat dan tepat tanpa pemborosan waktu maupun sumber daya; efektivitas menekankan pada pencapaian tujuan hukum secara optimal; akurasi berkaitan dengan ketelitian dalam pengelolaan data calon pengantin; sedangkan akuntabilitas menuntut agar setiap tindakan aparatur dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan moral. Kesalahan dalam penyalinan data pribadi calon pengantin ke dalam buku nikah menunjukkan adanya kelemahan dalam tata kelola administrasi publik di lingkungan KUA.

Hal ini dapat disebabkan oleh kurangnya profesionalitas petugas, lemahnya sistem verifikasi data, maupun belum optimalnya penerapan sistem digital seperti Sistem Informasi Manajemen Nikah (SIMKAH) yang digunakan untuk mendukung akurasi data. Oleh karena itu, teori administrasi publik relevan digunakan untuk menganalisis bagaimana aparatur KUA menerapkan prinsip-prinsip pelayanan publik dalam menjalankan tugasnya, serta sejauh mana regulasi seperti PERMENAG No. 30 Tahun 2024 mampu memperbaiki kualitas tata kelola administrasi perkawinan di lapangan.

Lebih lanjut, Nigro dan Nigro menyatakan bahwa administrasi publik memiliki dua fungsi utama: pertama, menjalankan kebijakan pemerintah (policy

14 Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, (Jakarta: LP3ES, 1995)

execution), dan kedua, memberikan pelayanan kepada masyarakat (service delivery).¹⁵ Dalam konteks ini, pencatatan perkawinan di KUA merupakan bentuk konkret dari pelaksanaan kebijakan pemerintah di bidang hukum keluarga Islam sekaligus bentuk pelayanan langsung kepada masyarakat.\

Oleh karena itu, efektivitas administrasi publik diukur dari sejauh mana pelayanan tersebut mampu memberikan kepastian hukum, kemudahan, serta keadilan bagi masyarakat yang dilayani. Dengan demikian, teori administrasi publik memberikan kerangka analisis yang kuat untuk menilai sejauh mana pelaksanaan pencatatan buku nikah di KUA Bagor berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip pelayanan publik yang baik.

Teori ini juga menjadi dasar dalam memahami pentingnya profesionalitas, transparansi, dan tanggung jawab aparatur negara dalam menjamin keakuratan administrasi perkawinan sebagai bagian dari pelayanan publik yang berkeadilan dan berorientasi pada kepuasan masyarakat.

C. Teori Living Law (Hukum yang Hidup dalam Masyarakat)

Teori *living law* merupakan salah satu konsep penting dalam kajian sosiologi hukum yang memandang hukum tidak semata-mata sebagai aturan tertulis yang dibentuk oleh negara, melainkan sebagai norma sosial yang hidup dan dipraktikkan dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Menurut teori ini, hukum yang benar-benar berfungsi dan ditaati oleh masyarakat sering kali bukan hanya hukum positif yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga norma, kebiasaan, dan nilai-nilai sosial yang berkembang dan diakui dalam masyarakat. Gagasan *living law* pertama kali

¹⁵ Felix A. Nigro & Lloyd G. Nigro, *Modern Public Administration*, (New York: HarperCollins Publishers, 1989)

dikemukakan oleh Eugen Ehrlich, seorang tokoh sosiologi hukum, yang menyatakan bahwa pusat perkembangan hukum tidak selalu berada pada peraturan perundang-undangan atau putusan pengadilan, melainkan pada tatanan sosial yang hidup dalam masyarakat.¹⁶

Ehrlich menegaskan bahwa hukum yang efektif adalah hukum yang tumbuh dari praktik sosial dan mencerminkan kebutuhan serta kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu, untuk memahami bagaimana hukum bekerja secara nyata, penelitian harus diarahkan pada perilaku sosial masyarakat, bukan semata-mata pada teks hukum. Dalam konteks masyarakat Indonesia, konsep *living law* sangat relevan karena kehidupan sosial masyarakat masih kuat dipengaruhi oleh norma adat, nilai agama, dan kesepakatan sosial. Hukum Islam, dalam banyak aspek kehidupan keluarga, sering kali berfungsi sebagai *living law* yang ditaati oleh masyarakat meskipun tidak seluruhnya dilembagakan secara formal oleh negara. Teori *living law* membantu menjelaskan adanya kesenjangan antara hukum tertulis (*law in the book*) dan hukum dalam praktik (*law in action*).

Dalam konteks penelitian mengenai kesalahan penulisan buku nikah di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Bagor, teori *living law* yang dikemukakan oleh Eugen Ehrlich dapat digunakan untuk memahami bagaimana hukum bekerja secara nyata di lapangan. Secara normatif, pencatatan perkawinan telah diatur secara jelas dalam PERMENAG Nomor 30 Tahun 2024, termasuk prosedur verifikasi data dan mekanisme perbaikan apabila terjadi kesalahan. Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan aturan

¹⁶ Eugen Ehrlich, *Fundamental Principles of the Sociology of Law*, New York: Russell & Russell, 1962

tersebut tidak selalu berjalan secara ideal sebagaimana yang tertulis dalam peraturan.

Hal ini terlihat dari adanya kebiasaan di lapangan, baik dari pihak masyarakat maupun petugas, yang menunjukkan bahwa proses pencatatan pernikahan tidak hanya dipengaruhi oleh aturan formal, tetapi juga oleh praktik sosial yang berkembang. Misalnya, sebagian pasangan cenderung tidak melakukan pengecekan ulang terhadap data dalam buku nikah karena adanya kepercayaan penuh kepada petugas KUA. Di sisi lain, dalam kondisi tertentu, petugas juga dapat melakukan penyesuaian secara praktis dalam menangani kesalahan administratif, terutama untuk kesalahan yang dianggap ringan. Praktik-praktik seperti ini menunjukkan adanya hukum yang hidup (*living law*) yang berjalan berdampingan dengan hukum tertulis.

Selain itu, dalam kasus kesalahan yang diketahui setelah melewati batas waktu administratif, penyelesaian yang ditempuh tidak hanya bergantung pada ketentuan normatif, tetapi juga pada praktik yang berkembang di lapangan, seperti pengajuan ke tingkat yang lebih tinggi atau melalui Pengadilan Agama. Hal ini menunjukkan adanya fleksibilitas dalam penerapan hukum, yang mencerminkan bahwa hukum dalam praktik (*law in action*) sering kali menyesuaikan dengan kondisi sosial dan kebutuhan masyarakat.

Dengan demikian, melalui perspektif *living law*, dapat dipahami bahwa kesalahan dalam penulisan buku nikah tidak hanya merupakan persoalan administratif semata, tetapi juga berkaitan dengan bagaimana hukum dijalankan, dipahami, dan dipraktikkan oleh masyarakat dan aparat

pelaksana. Teori ini menegaskan bahwa untuk melihat efektivitas suatu peraturan, tidak cukup hanya dengan mengkaji teks hukum, tetapi juga perlu memahami realitas sosial yang terjadi di lapangan. Dalam hal ini, praktik di KUA Bagor menunjukkan adanya interaksi antara hukum formal dan hukum yang hidup dalam masyarakat, yang bersama-sama membentuk dinamika pelaksanaan pencatatan perkawinan.