



# Kajian Hukum terhadap Surat Keputusan Bupati Serang Nomor 189/Huk/SK/1975 dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara

Imam Rozikin <sup>a,\*</sup>, Radian Syam <sup>b</sup>, Jamiatur Robekha <sup>c</sup>, Muhammad Gufron Rum <sup>d</sup>

<sup>a</sup> Sekolah Tinggi Ilmu Hukum "IBLAM", Jakarta Timur, Indonesia

<sup>b</sup> Sekolah Tinggi Ilmu Hukum "IBLAM", Jakarta Selatan, Indonesia

<sup>c</sup> Sekolah Tinggi Ilmu Hukum "IBLAM", Jakarta Pusat, Indonesia

<sup>d</sup> Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia

\* Email: [aerozikine@gmail.com](mailto:aerozikine@gmail.com)

Received: 13-01-2026

Revised: 22-01-2026

Accepted: 30-03-2026

Published: 17-04-2026

## Abstrak

Artikel ini menganalisis keberlakuan hukum serta mekanisme pembatalan Surat Keputusan Bupati Serang Nomor 189/Huk/SK/1975 yang melarang pendirian gereja dan pelaksanaan ibadah umat Kristen di luar Kota Serang. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya kesenjangan antara keberlanjutan praktik administratif di tingkat lokal dengan prinsip supremasi konstitusi dan perlindungan kebebasan beragama dalam sistem hukum Indonesia. Melalui pendekatan yuridis normatif, penelitian ini mengkaji doktrin hukum administrasi negara, peraturan perundang-undangan, serta putusan pengadilan untuk menilai keabsahan keputusan administratif tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa SK Tahun 1975 mengandung cacat kewenangan, prosedur, dan substansi karena melampaui atribusi kepala daerah, diterbitkan tanpa mekanisme partisipatif yang memadai, serta bertentangan dengan jaminan kebebasan beragama sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan instrumen hak asasi manusia internasional. Meskipun secara teoritis keputusan tersebut dapat digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), hambatan limitasi waktu menyebabkan mekanisme tersebut tidak efektif untuk menguji keputusan yang telah berlaku selama puluhan tahun. Oleh karena itu, pembatalan administratif berdasarkan Pasal 69 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 merupakan jalur yang lebih rasional dan sejalan dengan prinsip *good governance*. Temuan ini menegaskan pentingnya penguatan mekanisme constitutional filtering serta koreksi internal birokrasi sebagai upaya menjembatani kesenjangan antara praktik administratif lokal dan prinsip konstitusional dalam menjamin supremasi konstitusi serta perlindungan kebebasan beragama.

**Kata Kunci:** Hak Asasi Manusia; Hukum Administrasi Negara; Kebebasan Beragama; Keputusan Tata Usaha Negara.

## Abstract

*This article analyzes the legal validity and mechanisms for annulling the Decree of the Regent of Serang Number 189/Huk/SK/1975, which prohibits the establishment of churches and the conduct of Christian worship outside the City of Serang. This study is motivated by the gap between the persistence of local administrative practices and the principles of constitutional supremacy and the protection of religious freedom within the Indonesian legal system. Using a normative juridical approach, this research examines doctrines of administrative law, statutory regulations, and court decisions to assess the legality of the administrative decision. The findings indicate that the 1975 Decree contains defects in authority, procedure, and substance, as it exceeds the regent's attributed powers, was issued without an adequate participatory mechanism, and contradicts the constitutional guarantee of freedom of religion as stipulated in the 1945 Constitution and international human rights instruments. Although,*



*in theory, the decree may be challenged before the Administrative Court (PTUN), statutory time limitations render such a mechanism ineffective for reviewing a decision that has been in force for decades. Therefore, administrative annulment based on Article 69 of Law Number 30 of 2014 represents a more rational approach consistent with the principles of good governance. These findings underscore the importance of strengthening constitutional filtering mechanisms and internal bureaucratic correction to bridge the gap between local administrative practices and constitutional principles in ensuring constitutional supremacy and the protection of religious freedom.*

**Keywords:** *Administrative Decision; Administrative Law; Freedom of Religion; Human Rights.*

## **1. PENDAHULUAN**

Di tengah perkembangan konstitusionalisme pasca-Reformasi yang menegaskan jaminan kebebasan beragama serta supremasi konstitusi sebagai fondasi negara hukum, masih ditemukan keberlanjutan praktik administratif di tingkat lokal yang bertumpu pada keputusan-keputusan lama yang lahir dalam konteks politik dan hukum yang berbeda. Salah satu contoh yang menonjol ialah tetap dirujuknya Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Serang No. 189/Huk/SK/1975, yang hingga kini masih memengaruhi pengaturan pendirian dan pelaksanaan ibadah umat Kristen di wilayah tertentu, meskipun telah terjadi perubahan mendasar dalam struktur ketatanegaraan, penyelenggaraan otonomi daerah, serta rezim perlindungan hak asasi manusia.

Kondisi tersebut menimbulkan persoalan yuridis yang kompleks, yaitu bagaimana keberlakuan hukum suatu keputusan tata usaha negara yang lahir dalam rezim hukum lama harus diposisikan dalam tatanan hukum konstitusional saat ini, serta melalui mekanisme apa keputusan tersebut dapat dikoreksi atau dibatalkan apabila substansinya berpotensi membatasi hak konstitusional warga negara. Ketegangan antara keberlanjutan praktik administratif di tingkat lokal dan tuntutan supremasi konstitusi inilah yang menjadi titik masuk penelitian ini untuk menganalisis keberlakuan hukum serta mekanisme pembatalan SK Bupati Serang No. 189/Huk/SK/1975 dalam kerangka perlindungan konstitusional atas kebebasan beragama di Indonesia.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan normatif yang kuat mengenai relasi antara rakyat, negara hukum, dan pemerintahan daerah. Pasal 1 ayat (2) menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, sehingga setiap kewenangan pemerintahan harus berakar pada legitimasi rakyat sebagai sumber tertinggi kedaulatan. Selanjutnya, Pasal 1 ayat (3) secara eksplisit menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum, yang mengandung konsekuensi bahwa setiap tindakan penyelenggara negara wajib tunduk pada prinsip supremasi hukum, bukan pada kehendak kekuasaan semata. Dalam konteks tersebut, Pasal 18 UUD 1945 mengatur secara komprehensif mengenai pemerintahan daerah dengan menegaskan bahwa pelaksanaan otonomi daerah tetap berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia serta tidak dapat dipisahkan dari asas legalitas dan supremasi konstitusi. Dengan demikian, setiap keputusan administratif yang dikeluarkan oleh kepala daerah harus dipahami tidak hanya sebagai manifestasi kewenangan otonomi, tetapi juga sebagai instrumen hukum yang terikat secara ketat pada prinsip kedaulatan rakyat, negara hukum, dan keselarasan dengan norma konstitusi.

Negara hukum yang demokratis mensyaratkan bahwa setiap tindakan administrasi negara tunduk pada prinsip legalitas dan akuntabilitas publik (Morris, 2004; Singh & Syahur, 2023; Syam, 2024). Dalam konteks Indonesia, prinsip tersebut tidak hanya dijamin secara normatif melalui UUD 1945, tetapi juga ditegaskan dalam doktrin hukum administrasi negara yang menempatkan konstitusi sebagai norma tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan (Barnett, 2002; Butt, 2020; Hawke & Parpworth, 1996; Waldo, 1948). Apabila tindakan pejabat administratif bertentangan dengan konstitusi atau melanggar hak asasi warga negara, maka timbul pertanyaan mendasar mengenai keabsahan tindakan tersebut dalam kerangka sistem hukum nasional (Anggara, 2018; Munaf, 2015; Remaja, 2017).

Salah satu kasus yang merepresentasikan ketegangan antara tindakan administratif di tingkat lokal dan norma konstitusional nasional adalah keberadaan Surat Keputusan Bupati Serang Nomor 189/Huk/SK/1975. Surat Keputusan (SK) Bupati Kepala Daerah Tingkat II Serang Nomor 189/Huk/SK/1975 diterbitkan pada 28 Maret 1975 oleh Pejabat Bupati H. S. Ronggowaluyo (Rozikin et al., 2025). Substansi keputusan tersebut memuat pelarangan pendirian gereja serta pelaksanaan ibadah umat Kristen di seluruh wilayah hukum Kabupaten Serang, kecuali di Kecamatan Kota Serang. Secara rinci, SK tersebut menetapkan tiga ketentuan utama, yaitu: (1) tidak diperkenankan pendirian gereja dan/atau pelaksanaan kegiatan ibadah umat Kristen di luar wilayah Kota Serang; (2) umat Kristen diarahkan untuk melaksanakan ibadah di gereja-gereja yang telah ada di Kota Serang; dan (3) keputusan berlaku sejak tanggal ditetapkan, dengan kemungkinan dilakukan perbaikan apabila di kemudian hari ditemukan kekeliruan (Rozikin et al., 2024). Pada saat keputusan tersebut diterbitkan, wilayah yang saat ini menjadi Kota Cilegon masih berada dalam cakupan administratif Kabupaten Serang. Dengan demikian, SK ini turut memengaruhi lanskap kebijakan keagamaan di wilayah tersebut, termasuk setelah terjadinya pemekaran daerah berdasarkan UU No. 15 Tahun 1999 dan UU No. 23 Tahun 2000 (Saputra et al., 2023; Wiryo, 2009).

Selama hampir lima dekade, SK ini menjadi dasar administratif yang digunakan untuk menolak pendirian tempat ibadah umat Kristen di luar Kota Serang, termasuk di wilayah Cilegon (Nugroho, 2022; Nugroho et al., 2022; Saputra et al., 2023). Konsistensi penggunaan SK 1975 oleh pemerintah daerah menunjukkan bahwa suatu keputusan yang telah melampaui konteks sosial-politik pada masanya tetap memiliki daya laku birokratis yang kuat, bahkan setelah diberlakukannya regulasi baru seperti PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006. Dengan demikian, persoalan terkait SK ini tidak hanya menyangkut keberadaan sebuah keputusan administratif, tetapi juga mencerminkan bagaimana kewenangan kepala daerah dipraktikkan dalam relasi antara otonomi daerah, hukum nasional, dan perlindungan hak asasi manusia.

Indeks Kota Toleran (IKT) 2022 menunjukkan adanya disparitas yang signifikan antardaerah dalam pemenuhan prinsip kebebasan beragama. Kota Singkawang menempati peringkat tertinggi dengan skor 6,583, sedangkan Kota Cilegon berada pada peringkat terendah dari 94 kota dengan skor 3,227 (Setara Institute, 2023). Laporan IKT periode 2019–2022 mencatat bahwa Pemerintah Kota Cilegon secara konsisten mengeluarkan kebijakan yang cenderung mengutamakan kelompok agama tertentu serta memperlambat proses administratif pendirian rumah ibadah (Setara Institute, 2023). Ketiadaan rumah ibadah non-Muslim di seluruh wilayah kota, meskipun keberagaman agama tercatat dalam data BPS,

menegaskan adanya kesenjangan antara realitas sosial dan kebijakan daerah. Temuan ini menunjukkan bahwa tata kelola kerukunan beragama di Cilegon tidak hanya mengalami stagnasi administratif, tetapi juga menghadapi persoalan struktural yang lebih mendalam.

Rendahnya skor toleransi tersebut sejalan dengan maraknya pelanggaran kebebasan beragama yang telah berlangsung sejak 1995, mulai dari demonstrasi penolakan pendirian gereja, perusakan tempat ibadah seperti kasus HKBP di PCI (Saputra et al., 2023), hingga penolakan penggunaan gedung sementara untuk kegiatan peribadatan Katolik. Berbagai kasus tersebut menunjukkan bahwa implementasi PBM No. 9 dan No. 8 Tahun 2006 kerap diselewengkan melalui tafsir mayoritarian (Hakam, 2020; Hutabarat, 2017; Munawaroh & Kudus, 2023; Nugroho, 2022; Rozikin et al., 2024; Saputra et al., 2023; Suryawati & Syaputri, 2022). Akar persoalan juga berkaitan dengan warisan sejarah kolonial, peran elite keagamaan lokal, kondisi demografis yang homogen, serta keberlakuan SK 1975 (Kusuma, 2019). Dengan demikian, pola yang muncul tidak sekadar menunjukkan pelanggaran administratif, melainkan mengindikasikan adanya pelanggaran sistematis terhadap hak konstitusional warga negara untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agamanya.

Permasalahan tersebut kemudian berkembang dari isu sosial menjadi isu yuridis: apakah pejabat administrasi daerah berwenang mengeluarkan keputusan yang membatasi pelaksanaan hak asasi manusia? Jika tindakan tersebut bertentangan dengan konstitusi, mekanisme hukum apa yang tersedia untuk mencabut atau membatalkannya? Pertanyaan-pertanyaan ini menjadi semakin relevan mengingat Pasal 28E ayat (1)–(2) dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 secara tegas menempatkan kebebasan beragama sebagai hak konstitusional yang bersifat *non-derogable*, sehingga pembatasannya tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang dan harus selaras dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Kajian literatur menunjukkan bahwa regulasi lokal kerap tidak selaras dengan prinsip konstitusional. Hakam, menegaskan bahwa PBM 9/8 Tahun 2006 justru berpotensi melanggengkan pembatasan pendirian rumah ibadah. Sejumlah penelitian mengenai Cilegon menunjukkan bahwa intoleransi direproduksi melalui sejarah lokal, prasangka sosial, dan relasi kuasa (Hardian, 2015; Mohama & Nugroho, 2023; Munawaroh & Kudus, 2023; Riansyah et al., 2021; Saputra et al., 2023). Analisis lain mengindikasikan bahwa tekanan sosial, logika populisme lokal, serta distorsi birokrasi semakin memperburuk desain perizinan rumah ibadah (Azhari, 2021; Azra, 2006; Crouch, 2018; Hutabarat, 2017; Suntoro et al., 2020; Suryawati & Syaputri, 2022). Temuan-temuan tersebut menunjukkan adanya kebutuhan mendesak untuk menilai ulang dasar hukum dan legitimasi administratif SK Bupati Serang No. 189/Huk/SK/1975.

Dalam doktrin hukum administrasi negara, Surat Keputusan Bupati Serang No. 189/Huk/SK/1975 dapat dikualifikasikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) karena memenuhi unsur-unsur sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. KTUN dipahami sebagai keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan, bersifat konkret, individual, dan final, serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum (Faiki & Azhari, 2023; Miharja, 2023; Rahardjo, 2007). Dalam perspektif doktrin,

keputusan yang membatasi praktik warga negara—meskipun ditujukan kepada kelompok tertentu dan tidak bersifat individual dalam arti sempit—tetap dapat dipandang sebagai bentuk anomali keputusan yang menimbulkan akibat hukum (Angkasa, 2020; Nachrawi & Agung, 2020). Dengan demikian, SK Bupati Serang Tahun 1975 berada dalam lingkup keputusan administratif yang secara normatif tunduk pada rezim pengujian hukum administrasi dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (Miharja, 2023; Remaja, 2017).

Teori hukum administrasi Indonesia menjelaskan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dapat dibatalkan apabila terbukti mengandung cacat kewenangan (*bevoegdheidsgebrek*), cacat prosedur (*formeel gebrek*), atau cacat substansi (*materieel gebrek*) (Anggara, 2018; Munaf, 2015). Cacat kewenangan terjadi ketika pejabat bertindak melampaui atribusi, delegasi, atau mandat yang diberikan oleh undang-undang; cacat prosedur timbul ketika tata cara pembentukan keputusan menyimpang dari prosedur yang diwajibkan; sedangkan cacat substansi merujuk pada materi muatan keputusan yang bertentangan dengan hukum, hak asasi manusia, atau asas-asas umum pemerintahan yang baik, seperti asas kecermatan, larangan penyalahgunaan wewenang, dan asas kepentingan umum (Remaja, 2017; Rozikin, 2024). Dalam konteks SK 1975, pembatasan hak beribadah bagi kelompok tertentu menunjukkan potensi pertentangan dengan Pasal 28E dan Pasal 29 UUD 1945. Dengan demikian, secara teoretis, SK tersebut dapat dinilai mengandung cacat substansi serta bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*).

Secara normatif, mekanisme pembatalan KTUN dapat ditempuh melalui dua jalur, yaitu *judicial review* melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan pembatalan administratif oleh pejabat pemerintahan. Gugatan ke PTUN mensyaratkan adanya kepentingan hukum serta diajukan dalam tenggat waktu 90 hari sejak keputusan diketahui (UU No. 5 Tahun 1986 jo. UU No. 51 Tahun 2009). Dalam kasus keputusan yang telah berusia puluhan tahun dan tidak ditujukan kepada subjek konkret tertentu, mekanisme ini secara praktis menjadi kurang efektif. Oleh karena itu, doktrin hukum administrasi kontemporer menekankan pentingnya mekanisme koreksi internal melalui tindakan administratif. Pasal 69 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan kewenangan korektif kepada pejabat pemerintahan untuk mencabut keputusan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maupun asas-asas umum pemerintahan yang baik. Kewenangan *self-correction* ini menegaskan bahwa pembatalan SK 1975 secara administratif tetap terbuka secara hukum, meskipun secara politis kerap menghadapi resistensi sosial serta pertimbangan politik lokal.

Dalam kerangka supremasi konstitusi, keberlanjutan suatu keputusan administratif yang secara substansial bertentangan dengan jaminan kebebasan beragama mencerminkan lemahnya mekanisme kontrol vertikal dalam sistem pemerintahan daerah (Chandra et al., 2022; Lindsey, 2012; Miharja et al., 2021; Munaf, 2015; Situmorang, 2019). Literatur administrasi negara menegaskan bahwa keberadaan aturan yang bersifat diskriminatif selama bertahun-tahun menunjukkan disfungsi akuntabilitas institusional, baik pada tingkat birokrasi daerah maupun dalam sistem peradilan administrasi (Munawaroh & Kudus, 2023; Rozikin et al., 2024). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan intoleransi bukan semata-mata merupakan fenomena sosial, melainkan juga mencerminkan kegagalan sistem hukum dalam memastikan bahwa setiap tindakan pejabat daerah

tunduk pada prinsip negara hukum dan supremasi konstitusi. Oleh karena itu, analisis terhadap SK Bupati Serang 1975 tidak dapat dilepaskan dari relasi antara struktur kewenangan daerah, mekanisme kontrol administratif, dan perlindungan hak fundamental warga negara.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa dinamika intoleransi, relasi kekuasaan lokal, serta penggunaan kewenangan administratif berperan penting dalam membentuk implementasi hak konstitusional warga negara. Kompleksitas historis, politik identitas, dan desain kebijakan daerah menunjukkan bahwa keberadaan SK 1975 tidak terlepas dari konteks sosial-politik yang memengaruhi cara pemerintah daerah menggunakan kewenangannya. Atas dasar itu, artikel ini mengajukan pertanyaan penelitian utama: bagaimana keberlakuan hukum dan mekanisme pembatalan Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Serang No. 189/Huk/SK/1975 dapat dianalisis dalam kerangka perlindungan konstitusional atas kebebasan beragama dan prinsip supremasi konstitusi di Indonesia?

Dengan menjawab pertanyaan tersebut, artikel ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi penguatan literatur hukum administrasi negara dan hukum tata negara, sekaligus membuka ruang refleksi mengenai bagaimana praktik hukum administratif di tingkat lokal dapat diselaraskan dengan nilai-nilai konstitusional dan hak asasi manusia dalam kerangka negara demokrasi konstitusional.

## **2. METODE PENELITIAN**

Artikel ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif, yang menitikberatkan kajian pada norma hukum positif, asas-asas hukum, serta doktrin yang relevan untuk menjawab rumusan masalah penelitian. Data dikumpulkan melalui studi dokumen berupa peraturan perundang-undangan dan literatur terkait. Analisis dilakukan melalui penelaahan sistematis terhadap bahan hukum yang berkaitan dengan isu penelitian. Untuk memperkuat validitas dan kedalaman analisis, penelitian ini menerapkan triangulasi melalui kajian literatur serta telaah referensi akademik lintas disiplin. Pendekatan ini memungkinkan penyusunan argumentasi yang komprehensif, sistematis, dan berbasis konstruksi yuridis.

## **3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **3.1. Konstruksi Hukum Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)**

Keberlakuan hukum SK Bupati Serang No. 189/Huk/SK/1975 dapat dinyatakan tidak lagi memiliki dasar yuridis yang sah, baik dari aspek kewenangan, yurisdiksi wilayah, maupun kesesuaiannya dengan norma hukum yang lebih tinggi. Untuk menjelaskan hal tersebut, bagian ini menganalisis posisi SK tersebut dalam konstruksi Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Dalam kajian hukum administrasi negara, Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) merupakan salah satu instrumen hukum yang digunakan oleh pejabat administrasi untuk menjalankan fungsi pemerintahan (Barnett, 2002; Hawke & Parpworth, 1996; Wade, 1982). KTUN memiliki karakteristik sebagai keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan, yang bersifat konkret, individual, dan final, serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata

(Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 1 angka 9). Doktrin ini menegaskan bahwa kekuatan KTUN sebagai tindakan hukum publik tidak terlepas dari prinsip legalitas, yang menjadi dasar bagi setiap tindakan pejabat dalam negara hukum.

Adapun keabsahan suatu KTUN harus dinilai berdasarkan tiga aspek utama, yaitu wewenang, prosedur, dan substansi. *Pertama*, aspek wewenang berkaitan dengan apakah pejabat atau badan pemerintahan yang mengeluarkan keputusan tersebut memiliki dasar hukum yang sah untuk bertindak. Wewenang dapat bersumber dari atribusi, delegasi, atau mandat. KTUN yang diterbitkan oleh pejabat tanpa dasar kewenangan yang jelas dapat dinyatakan sebagai keputusan yang *ultra vires*, yaitu melampaui batas kewenangannya (Faiki & Azhari, 2023; Jordão, 2019).

*Kedua*, aspek prosedural menilai apakah keputusan tersebut ditetapkan sesuai dengan tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam berbagai kasus, cacat prosedural dapat berupa tidak dilaksanakannya konsultasi publik, pelanggaran asas transparansi, atau pengabaian hak untuk didengar (*audi et alteram partem*) (Ramli et al., 2019).

*Ketiga*, aspek substansi merujuk pada isi keputusan itu sendiri. Apabila substansi KTUN bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi, seperti undang-undang atau konstitusi, maka KTUN tersebut mengandung cacat substansi dan berpotensi untuk dibatalkan.

Sejarah lahirnya Surat Keputusan Bupati Serang No. 189/Huk/SK/1975 tidak dapat dilepaskan dari konteks hukum pemerintahan daerah pada masa Orde Baru. Pada dekade 1970-an, sistem pemerintahan daerah diatur melalui Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, yang kemudian digantikan oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1974. Dalam konstruksi kedua undang-undang tersebut, kewenangan kepala daerah tergolong luas, namun cenderung bersifat sentralistik karena menempatkan pemerintah daerah sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Dalam kerangka tersebut, Bupati Serang menerbitkan SK tahun 1975 yang mengatur pelarangan pendirian rumah ibadah umat Kristen di wilayah Kabupaten Serang, termasuk wilayah yang pada saat itu masih mencakup Cilegon.

Perubahan mendasar terjadi setelah adanya pemekaran wilayah, khususnya ketika Cilegon ditetapkan sebagai daerah otonom berdasarkan Undang-Undang No. 15 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Cilegon. Pemisahan tersebut kemudian diperkuat dengan pembentukan Provinsi Banten melalui Undang-Undang No. 23 Tahun 2000. Sejak saat itu, wilayah yang sebelumnya berada dalam yurisdiksi Kabupaten Serang secara sah beralih menjadi kewenangan administratif Kota Cilegon sebagai daerah otonom. Perubahan ini menimbulkan implikasi yuridis bahwa kewenangan Bupati Serang tidak lagi mencakup wilayah Kota Cilegon.

Dari perspektif hukum pemerintahan daerah, persoalan yurisdiksi menjadi aspek krusial dalam menilai keberlakuan SK Bupati Serang Tahun 1975. Suatu keputusan tata usaha negara hanya berlaku dalam batas kewenangan teritorial pejabat yang menetapkannya. Setelah Cilegon terpisah dari Kabupaten Serang, secara hukum Bupati Serang tidak lagi memiliki dasar kewenangan untuk memberlakukan SK tersebut di wilayah Cilegon. Namun, dalam praktik administratif, SK ini masih dijadikan rujukan oleh Pemerintah Kota Cilegon, sehingga menimbulkan disharmoni antara norma kewenangan yang berlaku dan

praktik birokrasi di lapangan.

Dalam kerangka hukum positif, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagai perubahan atas UU Nomor 32 Tahun 2004) secara tegas menegaskan bahwa kewenangan daerah otonom bersifat penuh dalam mengatur urusan rumah tangganya, kecuali untuk urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Dengan demikian, Kota Cilegon memiliki kewenangan penuh untuk mengatur perizinan rumah ibadah di wilayahnya dan tidak semestinya mendasarkan kebijakan pada keputusan yang diterbitkan oleh pejabat di luar yurisdiksinya, yakni Bupati Serang. Secara konseptual, kondisi ini menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara praktik administratif dan prinsip otonomi daerah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, dari perspektif historis hingga perkembangan hukum pemerintahan daerah kontemporer, keberlakuan SK Bupati Serang Tahun 1975 pada dasarnya telah kehilangan dasar yuridisnya. Namun demikian, karena SK tersebut masih dijadikan rujukan dalam praktik birokrasi lokal, timbul persoalan lanjutan terkait mekanisme pembatalan atau pencabutan formal terhadap keputusan dimaksud. Kondisi ini sekaligus menunjukkan pentingnya penguatan mekanisme harmonisasi peraturan perundang-undangan dan pengawasan vertikal, agar keputusan administratif yang tidak lagi memiliki relevansi hukum tidak terus menimbulkan dampak pembatasan terhadap hak asasi manusia di tingkat lokal.

Dalam konteks SK Bupati Serang No. 189/Huk/SK/1975, ketiga aspek Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) menjadi relevan untuk dianalisis. *Pertama*, perlu ditelaah apakah pejabat pada tingkat kabupaten memiliki kewenangan hukum untuk menetapkan larangan yang bersifat menyeluruh terhadap aktivitas keagamaan di wilayah kewenangannya. *Kedua*, perlu dikaji apakah prosedur pengambilan keputusan tersebut telah memenuhi prinsip-prinsip *due process of law* dalam administrasi publik. *Ketiga*, substansi larangan terhadap pelaksanaan ibadah dan pendirian gereja di luar wilayah tertentu perlu diuji kesesuaiannya dengan norma konstitusional yang menjamin kebebasan beragama sebagaimana diatur dalam UUD 1945 Pasal 28E serta Pasal 29 ayat (2).

Untuk menilai legalitas serta kemungkinan pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), teori ini juga mengacu pada mekanisme koreksi atau kontrol hukum terhadap tindakan administratif. Dalam hukum positif Indonesia, terdapat dua jalur utama untuk membatalkan KTUN, yaitu: (1) pembatalan melalui pengadilan (*judicial review*) di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), dan (2) pembatalan secara administratif oleh pejabat yang menetapkan keputusan tersebut atau oleh atasan administratifnya.

Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mengatur bahwa warga negara atau badan hukum yang dirugikan oleh suatu KTUN dapat mengajukan gugatan pembatalan ke PTUN dalam jangka waktu 90 hari sejak keputusan tersebut diketahui. Namun demikian, dalam praktik, jalur yudisial ini menghadapi kendala dalam kasus-kasus tertentu, seperti Keputusan Bupati Serang yang telah berusia puluhan tahun dan tidak ditujukan secara spesifik kepada individu tertentu. Oleh karena itu, jalur kedua menjadi relevan untuk dipertimbangkan, yaitu pembatalan secara administratif.

Pembatalan administratif diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP). Pasal 69 UU AP memberikan kewenangan kepada pejabat pemerintahan untuk mencabut keputusan yang telah

ditetapkan apabila diketahui bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). AUPB meliputi asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kejujuran, keterbukaan, dan akuntabilitas (Pasal 10 UU AP). Dengan demikian, pejabat pembuat Surat Keputusan (SK)—dalam hal ini Bupati Serang atau Wali Kota Cilegon—secara hukum memiliki kewenangan untuk mencabut SK tersebut atas inisiatif sendiri apabila terbukti bertentangan dengan prinsip legalitas dan hak asasi manusia (HAM).

Literatur juga menekankan pentingnya prinsip *self-correcting bureaucracy*, yaitu kemampuan pejabat administrasi untuk mengevaluasi dan memperbaiki secara mandiri keputusan yang keliru (Asta, 2020; Rahardjo, 2007). Prinsip ini relevan dalam konteks pembaruan tata kelola pemerintahan yang responsif terhadap norma konstitusional dan kebutuhan masyarakat plural. Dalam konteks SK Bupati Serang 1975, prinsip tersebut seharusnya mendorong dilakukannya pencabutan administratif sebagai bentuk koreksi institusional tanpa harus menunggu intervensi pengadilan.

Lebih lanjut, teori hukum administrasi negara juga mencakup konsep *rechtsbescherming* atau perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan pemerintah (Fawaid et al., 2023; Hadi, 2022). Melalui mekanisme pengendalian terhadap KTUN, negara berkewajiban menjamin bahwa tidak terdapat keputusan administratif yang membatasi atau menghambat hak-hak dasar warga negara, khususnya hak yang tergolong sebagai hak absolut, seperti kebebasan beragama. Oleh karena itu, pembiaran terhadap keberlakuan SK yang secara substansial bersifat diskriminatif merupakan bentuk kelalaian negara dalam memberikan perlindungan hukum administratif yang memadai.

Dengan menggunakan kerangka teori hukum administrasi negara tersebut, artikel ini menilai apakah SK Bupati Serang No. 189/Huk/SK/1975 memenuhi unsur keabsahan KTUN, serta menelusuri kemungkinan jalur hukum yang dapat ditempuh untuk pembatalannya. Fokus utama kajian ini adalah pada bagaimana sistem administrasi pemerintahan dapat dan seharusnya berjalan dalam koridor konstitusi serta tunduk pada prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik dalam negara demokrasi (Sen, 2009).

### **3.2. Keberlakuan Hukum Surat Keputusan Bupati Serang No. 189/Huk/SK/1975: Status, Jangkauan, dan Implikasinya**

Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Serang Nomor 189/Huk/SK/1975 yang diterbitkan pada 28 Maret 1975 oleh Pj. Bupati H. S. Ronggowaluyo merupakan keputusan administratif yang secara eksplisit melarang pendirian gereja dan pelaksanaan ibadah umat Kristen di seluruh wilayah Kabupaten Serang, kecuali di Kecamatan Kota Serang. Surat keputusan tersebut juga mengarahkan agar kegiatan keagamaan umat Kristen hanya diselenggarakan di gereja-gereja yang telah ada dalam wilayah administratif Kota Serang pada saat itu. Dari perspektif hukum administrasi negara, dokumen ini dapat dikategorikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) karena memenuhi unsur-unsur sebagai keputusan tertulis, dikeluarkan oleh pejabat pemerintahan, bersifat individual dan final, serta menimbulkan akibat hukum langsung (UU No. 5 Tahun 1986, Pasal 1 angka 9).

Namun, untuk menilai keberlakuan hukum SK tersebut dalam konteks kontemporer, perlu dilakukan telaah terhadap status kewilayahan, efektivitas fungsional, serta muatan substansi normatifnya. Secara kewilayahan, perlu dicatat

bahwa pada tahun 1975, Kota Cilegon masih merupakan bagian dari Kabupaten Serang. Status tersebut berubah ketika Cilegon resmi dimekarkan menjadi Kotamadya Daerah Tingkat II melalui Undang-Undang No. 15 Tahun 1999, yang kemudian diperkuat dengan pembentukan Provinsi Banten berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2000. Dalam perspektif hukum administrasi, pemekaran wilayah tersebut mengakibatkan seluruh keputusan yang sebelumnya berlaku di Kabupaten Serang perlu ditinjau kembali dalam konteks yurisdiksi wilayah baru, kecuali apabila keputusan tersebut memiliki sifat *lex generalis* yang tetap berlaku lintas batas administratif.

Namun demikian, dalam praktiknya, SK tersebut masih digunakan secara implisit oleh aparaturnya Pemerintah Kota Cilegon sebagai dasar tidak tertulis untuk menolak permohonan pendirian rumah ibadah jemaat HKBP Maranatha, yang telah mengupayakan perizinan sejak awal tahun 2000-an. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun secara administratif wilayahnya telah terpisah, SK tahun 1975 tersebut masih memiliki daya laku fungsional di luar yurisdiksi asalnya. Fenomena ini mencerminkan terjadinya *legacy enforcement*, yaitu keberlanjutan implementasi keputusan lama yang tidak pernah dievaluasi ataupun dicabut secara hukum.

Situasi ini menimbulkan kerancuan dalam hierarki norma serta mekanisme kontrol administratif di tingkat lokal. Dalam struktur norma menurut teori Hans Kelsen (*Stufenbau des Recht*), keputusan pejabat administratif lokal menempati posisi sebagai norma konkret yang harus tunduk pada norma umum yang lebih tinggi, termasuk peraturan perundang-undangan nasional dan konstitusi (Cohen, 1981; Kelsen, 2007). Apabila substansi SK tersebut bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, dalam hal ini UUD 1945, maka secara teoritis keputusan tersebut kehilangan legitimasi yuridisnya, meskipun belum dicabut secara formal. Dalam sistem hukum Indonesia, prinsip ini juga ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 46/PUU-VIII/2010, yang menyatakan bahwa seluruh produk hukum dan kebijakan pemerintah harus sejalan dengan semangat konstitusionalisme serta penghormatan terhadap HAM.

Dari segi substansi, SK tersebut secara eksplisit melarang keberadaan rumah ibadah dan pelaksanaan ibadah umat Kristen di luar satu wilayah administratif tertentu. Ketentuan semacam ini bertentangan dengan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya dan beribadah menurut agama dan kepercayaannya masing-masing. Selain itu, Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa setiap orang bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya. Ketentuan dalam SK tahun 1975 tersebut juga bertentangan dengan prinsip non-diskriminasi sebagaimana diatur dalam Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 serta berbagai instrumen HAM internasional yang telah diratifikasi Indonesia, termasuk *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) melalui UU No. 12 Tahun 2005 (Bagir et al., 2020).

Masalah keberlakuan hukum SK ini juga berkaitan erat dengan efektivitas norma serta sistem pengendalian terhadap keputusan administratif. Menurut Philipus M. Hadjon, setiap tindakan pejabat negara harus diuji berdasarkan *principle of legality* dan *principle of proportionality*. Artinya, suatu keputusan administratif tidak hanya dinilai sah karena dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, tetapi juga harus diuji dari segi substansi serta dampaknya terhadap hak asasi warga negara. SK 1975 tidak memenuhi uji proporsionalitas karena tidak terdapat pembenaran

yang rasional dan objektif untuk melarang suatu agama menjalankan ibadah secara luas di wilayah administratif tertentu.

Lebih lanjut, keberlakuan hukum SK ini menunjukkan adanya kekosongan dalam mekanisme *self-review* di lingkungan birokrasi daerah. Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, khususnya Pasal 69, memberikan kewenangan kepada pejabat administrasi untuk mencabut keputusan yang bertentangan dengan hukum atau asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Namun, hingga saat ini belum terdapat indikasi bahwa Pemerintah Kota Cilegon maupun Pemerintah Kabupaten Serang berinisiatif melakukan evaluasi administratif terhadap legalitas SK tersebut. Ketiadaan tindakan korektif ini menunjukkan lemahnya internalisasi prinsip *corrective bureaucracy* dalam sistem tata kelola pemerintahan daerah (Asshiddiqie & Safa'at, 2006; Crouch, 2018; Suntoro et al., 2020).

Kondisi ini menunjukkan adanya inkompatibilitas dalam sistem *constitutional filtering* dalam mengendalikan produk hukum lokal yang bersifat diskriminatif (Menchik, 2016). Dalam teori konstusionalisme modern, supremasi konstitusi tidak hanya bermakna bahwa seluruh peraturan perundang-undangan harus tunduk pada UUD, tetapi juga menuntut keberadaan mekanisme institusional yang aktif untuk menyaring serta menindak keputusan administratif yang bertentangan dengan norma dasar negara (Fathuddin, 2015; Sidin, 2019; Sumadi, 2012). Apabila suatu keputusan administratif yang secara substantif bertentangan dengan konstitusi tetap dipertahankan selama hampir setengah abad, kondisi tersebut menjadi indikasi kuat bahwa supremasi konstitusi di tingkat lokal belum berjalan secara efektif.

Lebih ironis lagi, dalam sejumlah pertemuan antara perwakilan jemaat dan pemerintah daerah, tidak pernah terdapat pembahasan formal yang secara eksplisit membatalkan SK tersebut (Rozikin, 2025). Alih-alih melakukan pembatalan, pemerintah daerah cenderung menghindar dengan mengemukakan alasan status *quo* sosial, penolakan warga, atau keterbatasan kapasitas administratif. Alasan-alasan tersebut justru menunjukkan bahwa SK 1975 telah berfungsi sebagai instrumen legitimasi bagi negara untuk menunda pemenuhan hak konstusional warga negara berdasarkan pertimbangan politik praktis (Saputra et al., 2023).

Dengan demikian, keberlakuan hukum SK Bupati Serang No. 189/Huk/SK/1975 berada dalam posisi problematik dari perspektif normatif, administratif, dan sosiopolitik. Secara normatif, keberadaan SK tersebut bertentangan dengan konstitusi serta prinsip-prinsip hak asasi manusia internasional. Secara administratif, SK ini belum pernah ditinjau kembali maupun dicabut oleh otoritas yang berwenang. Sementara itu, secara sosiopolitik, SK tersebut diduga digunakan secara implisit sebagai instrumen kebijakan eksklusif di wilayah yang menunjukkan resistensi terhadap kebhinekaan agama.

### **3.3. Analisis Keabsahan SK dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara**

Dalam kerangka hukum administrasi negara, penilaian terhadap keabsahan suatu keputusan pejabat pemerintahan dilakukan melalui pengujian tiga dimensi utama, yaitu keabsahan wewenang (*authority*), prosedur (*procedure*), dan substansi (*substance*). Ketiga dimensi tersebut berakar pada doktrin klasik hukum administrasi negara di Jerman dan Belanda, yang kemudian diadopsi serta dikembangkan lebih lanjut dalam literatur hukum administrasi di Indonesia.

#### **a) Cacat Kewenangan**

Keputusan Bupati Serang No. 189/Huk/SK/1975 secara formal dikeluarkan oleh seorang Pejabat Bupati yang, dalam struktur pemerintahan daerah pada tahun 1975, berkedudukan secara administratif di bawah Gubernur dan Menteri Dalam Negeri. Dalam doktrin kewenangan administratif, suatu keputusan hanya sah apabila pejabat yang menetapkannya memiliki atribusi atau delegasi kewenangan yang sah berdasarkan norma hukum yang lebih tinggi (Chandra et al., 2022). Dalam perkara ini, tidak terdapat norma hukum sektoral maupun nasional yang memberikan kewenangan kepada kepala daerah tingkat II untuk menetapkan pembatasan secara menyeluruh terhadap praktik keagamaan di wilayahnya. Kondisi tersebut bertentangan dengan prinsip atribusi kewenangan pemerintahan yang menegaskan bahwa kekuasaan administratif harus bersumber pada *legal authority* yang spesifik serta tidak dapat diasumsikan secara luas ataupun implisit (Nalle, 2016).

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, prinsip legalitas diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 5 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta ditegaskan dalam doktrin administrasi modern. SK Bupati Serang Tahun 1975 melampaui kewenangan yang tersedia secara hukum karena menyentuh ranah hak konstitusional warga negara yang pembatasannya hanya dapat dilakukan melalui undang-undang (Muhlashin, 2021). Oleh karena itu, dari aspek kewenangan, keputusan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai tindakan *ultra vires* yang sejak semula tidak memiliki legitimasi hukum (Sumadi, 2012).

b) Cacat Prosedur

Dimensi kedua dalam uji keabsahan KTUN adalah prosedur pengambilan keputusan. Keputusan publik yang berdampak pada hak dasar warga negara wajib diambil melalui prosedur yang terbuka, partisipatif, dan berlandaskan prinsip transparansi. SK 1975 diterbitkan tanpa bukti adanya konsultasi publik, pendapat hukum dari otoritas terkait, maupun pelibatan pemuka agama serta masyarakat terdampak. Kondisi ini bertentangan dengan prinsip *due process of law* yang menjadi fondasi dalam hukum administrasi modern (Faiki & Azhari, 2023).

Dalam literatur hukum administrasi Indonesia, asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) meliputi asas keterbukaan, proporsionalitas, partisipasi, dan keadilan substantif (Anggara, 2018). Pasal 10 UU No. 30 Tahun 2014 menegaskan bahwa setiap keputusan administratif wajib tunduk pada AUPB. Studi empiris oleh Supriyadi dan Agustina, menunjukkan bahwa pelanggaran prosedur dalam penerbitan KTUN merupakan alasan yang dominan dalam pembatalan oleh PTUN. Oleh karena itu, kegagalan SK Bupati Serang dalam menjalankan mekanisme prosedural yang sah menjadikannya rentan secara hukum sekaligus problematis dari perspektif etika administrasi.

Lebih lanjut, legitimasi keputusan publik tidak hanya ditentukan oleh hukum positif, tetapi juga oleh moralitas prosedural (Eddyono, 2015). Dalam konteks Indonesia yang plural, keputusan sepihak tanpa konsultasi dalam isu keagamaan berpotensi memicu eksklusivitas administratif dan pelanggaran hak minoritas, sebagaimana tercermin dalam laporan Setara Institute mengenai intoleransi beragama (Setara Institute, 2023).

c) Cacat Substansi

Aspek substansi merupakan bagian paling krusial dalam analisis keabsahan

SK 1975. Larangan menyeluruh terhadap pendirian rumah ibadah dan pelaksanaan aktivitas keagamaan umat Kristen di luar Kota Serang merupakan bentuk pembatasan hak konstitusional yang bersifat tidak proporsional dan diskriminatif. Dalam konstitusi Indonesia, hak untuk memeluk agama dan beribadah dijamin secara tegas dalam Pasal 28E ayat (1) dan (2), serta Pasal 29 ayat (2) UUD 1945. Hak tersebut termasuk dalam kategori *non-derogable rights* menurut *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No. 12 Tahun 2005 (Cristiana, 2022).

Substansi SK tersebut juga melanggar prinsip non-diskriminasi sebagaimana diatur dalam Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, serta bertentangan dengan asas persamaan di hadapan hukum (*equal protection of the law*). Dalam praktik administrasi negara, materi muatan keputusan yang bertentangan dengan konstitusi atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi harus dinyatakan tidak sah dan batal demi hukum (*null and void*) (Bagir et al., 2020; Buana, 2020; Rohman, 2018).

Selain itu, studi tersebut mengidentifikasi bahwa salah satu bentuk *abuse of discretion* oleh pejabat lokal di Indonesia adalah pembentukan regulasi yang berlandaskan agama mayoritas tanpa mempertimbangkan keragaman demografis serta prinsip konstitusionalisme (Munawaroh & Kudus, 2023). SK 1975 dapat dikategorikan dalam pola tersebut karena menetapkan Kota Serang sebagai satu-satunya wilayah yang dianggap “sah” bagi ekspresi agama Kristen, sehingga secara implisit menormalisasi praktik eksklusif administratif di wilayah lain.

Dalam kerangka doktrin *rechtsbescherming*, yakni perlindungan hukum warga negara terhadap tindakan negara, keputusan semacam SK ini tidak hanya berpotensi melanggar hak-hak konstitusional, tetapi juga memperpanjang trauma hukum melalui apa yang oleh Satjipto Rahardjo disebut sebagai bentuk *legal violence*, yaitu ketika hukum digunakan bukan untuk melindungi, melainkan untuk merampas hak warga negara.

### **3.4. Proyeksi Mekanisme Pembatalan SK Bupati Serang**

Berdasarkan pengujian terhadap tiga aspek utama keabsahan KTUN, yakni wewenang, prosedur, dan substansi, Surat Keputusan Bupati Serang Nomor 189/Huk/SK/1975 dapat dikategorikan sebagai keputusan administratif yang cacat hukum secara menyeluruh. Keputusan tersebut dikeluarkan oleh pejabat yang tidak memiliki atribusi kewenangan substantif, disusun tanpa melalui prosedur konsultatif atau didukung dasar kajian yang sah, serta memuat substansi yang secara langsung bertentangan dengan prinsip konstitusional dan hak asasi manusia. Dalam kondisi demikian, SK ini memenuhi seluruh kriteria untuk dinyatakan tidak sah (*onrechtmatig*) dan batal demi hukum.

Penyelesaian terhadap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang cacat hukum, seperti SK Bupati Serang Nomor 189/Huk/SK/1975, hanya dapat ditempuh melalui mekanisme hukum yang diakui secara formal. Dalam sistem hukum administrasi Indonesia, terdapat dua jalur utama yang dapat digunakan untuk membatalkan atau mengoreksi suatu KTUN, yaitu: (1) pengujian yudisial melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN); dan (2) pembatalan administratif oleh pejabat yang berwenang atau oleh atasan administratifnya. Namun demikian, masing-masing mekanisme tersebut menghadapi tantangan konseptual maupun praktis, terutama ketika berhadapan dengan keputusan lama yang secara substansi

telah lama bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusional.

a) Pembatalan Melalui Pengadilan Tata Usaha Negara

Jalur yudisial merupakan mekanisme formal yang diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009. Pasal 53 undang-undang tersebut menetapkan bahwa setiap warga negara atau badan hukum yang merasa dirugikan akibat diterbitkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) paling lambat 90 hari kalender sejak keputusan tersebut diterbitkan atau sejak diketahui keberadaannya.

Namun demikian, dalam konteks SK Bupati Serang Tahun 1975, mekanisme ini menghadapi persoalan krusial terkait daluwarsa gugatan (batas waktu pengajuan). Mengingat keputusan tersebut telah berlaku sejak tahun 1975 dan tidak secara langsung ditujukan kepada subjek hukum individual tertentu, peluang untuk mengajukan gugatan berdasarkan parameter waktu yang ditentukan dalam UU PTUN menjadi sangat terbatas. Permasalahan daluwarsa merupakan salah satu alasan utama penolakan gugatan administratif di PTUN, khususnya terhadap keputusan lama yang berpotensi diskriminatif tetapi tidak pernah digugat dalam jangka waktu yang dianggap sah menurut hukum acara.

Oleh karena itu, meskipun secara substantif SK tersebut berpotensi bertentangan dengan konstitusi, upaya pengujian melalui jalur yudisial cenderung tidak efektif karena adanya keterbatasan prosedural dan doktrinal dalam hukum acara PTUN.

b) Pembatalan Melalui Jalur Administratif

Dalam konteks SK 1975, pembatalan administratif merupakan jalur yang paling rasional, realistis, dan sejalan dengan prinsip *good governance*. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan dasar hukum bagi pejabat atau badan pemerintahan yang menerbitkan KTUN untuk mencabut atau mengubah keputusan administratif yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maupun asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Ketentuan ini diatur secara eksplisit dalam Pasal 69 ayat (1), yang menyatakan bahwa:

“Pejabat Pemerintahan dapat mencabut Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkannya apabila bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau AUPB.”

Perlu ditegaskan bahwa ketentuan Pasal 69 bersifat imperatif dan tidak mensyaratkan adanya permohonan dari pihak ketiga. Dengan demikian, pejabat pemerintahan memiliki kewenangan diskresi untuk melakukan *self-correction* terhadap kebijakan atau keputusan yang terbukti diskriminatif atau inkonstitusional. Dalam konteks SK Bupati Serang Tahun 1975, pembatalan administratif dapat dilakukan oleh Bupati Serang sebagai penerus kewenangan administratif, atau oleh Wali Kota Cilegon apabila SK tersebut masih dijadikan rujukan dalam pengambilan keputusan atau perumusan kebijakan di tingkat daerah.

Konsep *self-correcting bureaucracy* merupakan bagian integral dari etika pemerintahan modern (Prasetyo & Jaelani, 2022). Dalam praktik di berbagai negara, pembatalan administratif kerap menjadi mekanisme utama untuk mencegah

eskalasi konflik sosial serta menghindari proses litigasi yang berlarut-larut. Di Indonesia, preseden pembatalan administratif terhadap regulasi yang bersifat diskriminatif dapat ditemukan, misalnya, pada pencabutan peraturan daerah yang membatasi pendirian rumah ibadah tertentu di Jawa Barat. Namun demikian, dalam praktiknya, pembatalan administratif sering kali tidak dilakukan karena pertimbangan politik lokal, resistensi kelompok mayoritas, atau kekhawatiran pejabat terhadap potensi reaksi publik. Dengan kata lain, mekanisme hukum tersedia, tetapi kemauan politik dan keberanian moral pejabat daerah kerap tidak memadai.

#### 4. SIMPULAN

Kajian terhadap SK Bupati Serang No. 189/Huk/SK/1975 menunjukkan adanya problem yuridis yang kompleks terkait aspek pemerintahan daerah. Dari perspektif historis, SK tersebut lahir dalam konteks kewenangan administratif Kabupaten Serang yang pada saat itu masih mencakup wilayah Cilegon. Namun, setelah terjadinya pemekaran daerah melalui UU No. 15 Tahun 1999 yang kemudian diperkuat dengan UU No. 23 Tahun 2000, yurisdiksi kewenangan administratif beralih kepada Pemerintah Kota Cilegon. Perubahan tersebut menyebabkan dasar keabsahan SK dari segi kewenangan teritorial menjadi tidak lagi relevan.

Dari perspektif konstitusional, keberadaan SK tersebut bertentangan dengan prinsip negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, serta tidak sejalan dengan jaminan kebebasan beragama dan beribadah sebagaimana diatur dalam Pasal 28E dan Pasal 29 UUD 1945. Dengan demikian, keberlakuan SK 1975 tidak hanya menimbulkan persoalan dari sisi kewenangan pemerintahan daerah, tetapi juga dari segi kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip konstitusional.

Analisis ini menegaskan bahwa salah satu kelemahan mendasar sistem hukum Indonesia terletak pada belum adanya mekanisme konstitusional yang secara otomatis mampu menapis (*constitutional filtering*) produk hukum administratif di tingkat daerah. Akibatnya, keputusan administratif yang bersifat diskriminatif dapat tetap bertahan selama puluhan tahun tanpa koreksi, meskipun secara substansial bertentangan dengan prinsip hak asasi manusia dan asas otonomi daerah sebagaimana diatur dalam UUD 1945 maupun UU Pemerintahan Daerah.

Dengan demikian, kasus SK Bupati Serang No. 189/Huk/SK/1975 menunjukkan bahwa supremasi konstitusi belum berfungsi secara optimal dalam struktur pemerintahan daerah. Kondisi ini menegaskan urgensi reformulasi mekanisme pengendalian hukum terhadap produk administrasi daerah agar pelaksanaan otonomi daerah tetap selaras dengan prinsip konstitusi, penghormatan terhadap HAM, serta nilai-nilai demokrasi konstitusional.

Dalam menghadapi persoalan keberlakuan SK Bupati Serang No. 189/Huk/SK/1975, diperlukan langkah korektif yang tidak hanya bersifat kasuistik, tetapi juga sistemik. *Pertama*, pada tingkat lokal, pemerintah daerah, baik Kabupaten Serang maupun Kota Cilegon, perlu memanfaatkan kewenangannya sesuai Pasal 69 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan untuk secara proaktif mencabut keputusan administratif yang bertentangan dengan konstitusi dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Langkah ini penting sebagai bentuk penghormatan terhadap hak kebebasan beragama yang dijamin oleh UUD 1945.

*Kedua*, pada tingkat nasional, pemerintah pusat bersama Mahkamah Agung perlu memperkuat mekanisme pengawasan terhadap produk administrasi daerah yang bersifat diskriminatif, misalnya melalui pembentukan sistem evaluasi berkala atau pemberian kewenangan korektif langsung terhadap KTUN yang secara nyata melanggar prinsip konstitusional.

*Ketiga*, aktor masyarakat sipil dan lembaga HAM perlu terus menjalankan peran advokatif dan edukatif guna memastikan bahwa prinsip pluralisme dan non-diskriminasi terinternalisasi dalam praktik tata kelola pemerintahan daerah. Melalui kombinasi langkah korektif administratif, pengawasan yudisial, dan partisipasi masyarakat sipil, diharapkan kasus serupa dengan SK Bupati Serang Tahun 1975 tidak kembali menjadi preseden negatif yang merusak supremasi konstitusi dan kebebasan sipil di Indonesia.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Anggara, S. (2018). *Hukum Administrasi Negara* (1st ed.). CV Pustaka Setia.
- Angkasa. (2020). *Viktimologi* (1st ed.). PT. Raja Grafindo Persada.
- Asshiddiqie, J., & Safa'at, M. A. (2006). Teori Hans Kelsen Tentang Hukum. In *Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI*.
- Asta, F. (2020). Arbitrary decision-making and the rule of law: The role of the jurisdiction in migrants' detention proceedings: The discretion and arbitrariness. *Etikk i Praksis*, 14(2), 107–136. <https://doi.org/10.5324/EIP.V14I2.3491>
- Azhari, M. S. (2021). Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan dan Problem Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia. *Jurnal Hak Asasi Manusia*, 11(11), 35–61. <https://doi.org/10.58823/jham.v11i11.87>
- Azra, A. (2006). *Indonesia, Islam, and Democracy: Dynamics in a Global Context*. Solstice Publishing.
- Bagir, Z. A., Asfinawati, Suhadi, & Arianingtyas, R. (2020). Limitations to Freedom of Religion or Belief in Indonesia: Norms and Practices. *Religion and Human Rights*, 15(1–2), 39–56. <https://doi.org/10.1163/18710328-BJA10003>
- Barnett, H. (2002). *Constitutional & Administrative Law* (4th ed.). Cavendish Publishing. <https://doi.org/10.4324/9781843144755>
- Buana, M. S. (2020). A Realistic Perspective to Transitional Justice: A Study of Its Impediments in Indonesia. *Journal of Southeast Asian Human Rights*, 4(2), 406–426. <https://doi.org/10.19184/jseahr.v4i2.8395>
- Butt, S. (2020). Constitutional recognition of “beliefs” in Indonesia. *Journal of Law and Religion*, 35(3), 450–473. <https://doi.org/10.1017/jlr.2020.39>
- Chandra, M. J. A., Barid, V. B., Wahanisa, R., & Kosasih, A. (2022). Tinjauan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Sistematis, Harmonis dan Terpadu di Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(147), 5. <https://doi.org/10.54629/jli.v19i1.790>
- Cohen, H. (1981). Kelsen's Pure Theory of Law. *The Catholic Lawyer*, 26(2), 147–157.
- Cristiana, M. (2022). Hak Konstitusional: Politik Hukum Kebebasan Beragama di Indonesia. *Progresif: Jurnal Hukum*, 16(2), 234–254. <https://doi.org/10.33019/progresif.v16i2.3419>
- Crouch, M. (2018). Regulating Places of Worship in Indonesia: Upholding Freedom

- of Religious Minorities? *Singapore Journal of Legal Studies*, July 2007, 96–116.  
<https://doi.org/https://www.jstor.org/stable/24869039>
- Eddyono, L. W. (2015). the First Ten Years of the Constitutional Court of Indonesia: the Establishment of the Principle of Equality and the Prohibition of Discrimination. *Constitutional Review*, 1(2), 199–146.  
<https://doi.org/10.31078/consrev126>
- Faiki, L. O., & Azhari, M. I. (2023). Theory and Practice of State Administrative Law. *Educational Journal of History and Humanities*, 6(3), 823–830.  
<https://doi.org/10.24815/jr.v6i3.33562>
- Fathuddin. (2015). Kebebasan Beragama Dalam Bingkai Otoritas Negara. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 12(2), 1–25. <https://doi.org/10.54629/jli.v12i2.398>
- Fawaid, F., Rahman, M. H. T., & Sari, D. P. (2023). Perlindungan Hak Asasi Manusia (Analisis Perkembangan Perlindungan Hak Asasi Manusia Di Indonesia). *Jurnal Hukum Dan Sosial Politik*, 1(4), 286–295.  
<https://doi.org/10.59581/jhsp-widyakarya.v1i4.2973>
- Hadi, F. (2022). Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia Di Indonesia. *Wijaya Putra Law Review*, 1(2), 170–188. <https://doi.org/10.38156/wplr.v1i2.79>
- Hakam, S. (2020). Banten: Di Antara Toleransi dan Intoleransi. In C. Pamungkas (Ed.), *Intoleransi dan Politik Identitas Kontemporer di Indonesia* (pp. 103–131). LIPI Press.
- Hardian. (2015). Dialog Umat Islam Dan Kristen Di Kota Cilegon Banten. *Tasamuh: Jurnal Studi Islam*, Vol 7 No 2(September), 205–234.  
<http://ejournal.stain.sorong.ac.id/indeks.php/tasamuh>
- Hawke, N., & Parpworth, N. (1996). *Introduction to Administrative Law* (1st ed.). Cavendish Publishing Limited. <https://doi.org/10.2307/442152>
- Hutabarat, B. A. (2017). Evaluasi Terhadap Peraturan Bersama Menteri Tahun 2006 Tentang Pendirian Rumah Ibadat. *Societas Dei*, 4(1), 8–31.  
<https://doi.org/10.33550/sd.v4i1.41>
- Jordão, E. (2019). The Three Dimensions of Administrative Law. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 19(75), 21–38.  
<https://doi.org/10.21056/aec.v20i75.1092>
- Kelsen, H. (2007). *Teori Umum Hukum dan Negara : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik* (Soemardi (ed.); 1st ed.). Bee Media.
- Kusuma, R. A. (2019). Dampak Perkembangan Teknologi Informasi dan Komunikasi terhadap Perilaku Intoleransi dan Antisosial di Indonesia. *Mawa'izh: Jurnal Dakwah Dan Pengembangan Sosial Kemanusiaan*, 10(2), 273–290.  
<https://doi.org/10.32923/maw.v10i2.932>
- Lindsey, T. (2012). *Islam, Law and the State in Southeast Asia : Volume 1, Indonesia*. I.B. Tauris.
- Menchik, J. (2016). *Islam and Democracy in Indonesia*. Cambridge University Press.  
<https://doi.org/10.1017/CBO9781316344446>
- Miharja, M. (2023). *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum* (1st ed.). CV Cendekia Press.
- Miharja, M., Salim, E., Nachrawi, G., Putranto, R. D., & Hendrawan, A. (2021). Implementation of Emergency Public Activity Restrictions (PPKM) in Accordance With Human Rights and Pancasila Principles. *Budapest*

- International Research and Critics Institute-Journal (BIRCI-Journal)*, 4(3), 6855–6866. <https://doi.org/10.33258/birci.v4i3.2505>
- Mohama, Y., & Nugroho, B. T. (2023). Dampak Politik Identitas Dalam Beragama Bagi Pertumbuhan Gereja di Indonesia. *EULOGIA: Jurnal Teologi Dan ...*, 3(1), 17–30. <https://doi.org/10.62738/ej.v3i1.44>
- Morris, C. W. (2004). The Modern State. In G. F. Gaus & C. Kukathas (Eds.), *Handbook of Political Theory* (pp. 195–209). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781848608139.n15>
- Muhlashin, I. (2021). Negara Hukum, Demokrasi dan Penegakan Hukum di Indonesia. *Jurnal Al-Qadau*, 8(1), 87–100. <https://doi.org/10.1080/09638288.2019.1595750>
- Munaf, Y. (2015). *Hukum Administrasi Negara*. Marpoyan Tujuh Publishing.
- Munawaroh, I., & Kudus, W. A. (2023). Intoleransi Agama Bagi Kehidupan Masyarakat Minoritas Di Kota Cilegon-Banten. *Edu Sociata (Jurnal Pendidikan Sosiologi)*, 6(1), 150–156. <https://doi.org/10.33627/es.v6i1.1156>
- Nachrawi, G., & Agung, I. G. A. N. (2020). *Teori Hukum* (1st ed.). CV Cendekia Press.
- Nalle, V. I. (2016). Kedudukan Peraturan Kebijakan Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 10(1), 1–16. <https://doi.org/10.24246/jrh.2016.v10.i1.p1-16>
- Nugroho, K. S. (2022). *Tata Kelola Kerukunan Umat Beragama di Kota Cilegon, Banten*. Universitas Diponegoro.
- Nugroho, K. S., Rahayu, R., Adnan, M., & Warsono, H. (2022). The Arrangement of Indonesian Religious Harmony: Lessons from Cilegon Banten. *Journal of Governance*, 7(1). <https://doi.org/10.31506/jog.v6i3.13811>
- Prasetyo, F. N. A., & Jaelani, A. K. (2022). The Changing of Environmental Approval Administrative Law Perspective. *Journal of Human Rights, Culture and Legal System*, 2(3), 191–208. <https://doi.org/10.53955/jhcls.v2i3.55>
- Rahardjo, S. (2007). *Membedah Hukum Progresif* (I. G. A. B. Wiranata, J. Emirzon, & F. Muntaqo (eds.)). Penerbit Buku KOMPAS. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/pad.1741>
- Ramli, R., Afzal, M., & Ardika, G. T. (2019). Studi Kritis Terhadap Ragam Konsep Negara Hukum. *Media Keadilan: Jurnal Ilmu Hukum*, 10(2), 132. <https://doi.org/10.31764/jmk.v10i2.1969>
- Remaja, I. N. G. (2017). *Hukum Administrasi Negara* (1st Ed). Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti.
- Riansyah, A., Mulyani, M., AL-Giffari, M. F., Akbar, S. F., & Hulailah, S. (2021). Faktor Penolakan Pembangunan Gereja Oleh Masyarakat di Kota Cilegon. *Ijd-Demos*, 3(1). <https://doi.org/10.37950/ijd.v3i1.79>
- Rohman, M. S. (2018). Negotiating The Space For Peace: Interreligious Tolerance And Harmony in Practice. *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, 8(2), 132–144. <https://doi.org/10.14203/jissh.v8i2.67>
- Rozikin, I. (2024). *Pengantar Manajemen Pelayanan Publik* (M. G. Rum (ed.)). Deepublish.
- Rozikin, I., Suradinata, E., Mulyati, D., & Achmad, M. (2024). Policy Analysis Regarding The Maintenance Of Religious Harmony And The Establishment Of Houses Of Worship (Implementation Study of the Joint Regulation of Minister

- of Religion And Minister of Home Affairs Number 9/8 of 2006 in Cilegon City, Banten Provinc. *Eduvest - Journal of Universal Studies*, 4(06), 741–749. <https://doi.org/10.59188/eduvest.v4i5.1227>
- Rozikin, I., Suradinata, E., Mulyati, D., Achmad, M., & Rozikin, I. (2025). Narrative Politics and The Limits of Religious Governance in Decentralized Indonesia: The Case of HKBP Maranatha in Cilegon, Indonesia. *PENAMAS: Journal of Religion and Society*, 38(1), 393–408. <https://doi.org/10.31330/penamas.v38i1.830>
- Saputra, I. N., Hardi, A. R., & Rahmat, R. (2023). Sikap Intoleransi pada Kehidupan Beragama di Indonesia, Studi Kasus Cilegon, Kota Tanpa Gereja. *Jurnal Kajian Islam Kontemporer*, 1(2), 1–19.
- Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Setara Institute. (2023). *Indeks Kota Toleran Tahun 2022* (Issue April).
- Sidin, A. I. (2019). Hak Konstitusional Beragama Menurut UUD 1945. In *Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi*. <https://pusdik.mkri.id/index.php?page=web.Download2&id=678>
- Singh, R., & Syahur, T. (2023). Teori Kedaulatan Rakyat Berdasarkan Konstitusi. *Triwikrama: Jurnal Multidisiplin Ilmu Sosial*, 2(7), 31–40. <https://ejournal.warunayama.org/index.php/triwikrama/article/view/1237>
- Situmorang, V. H. (2019). Kebebasan Beragama Sebagai Bagian dari Hak Asasi Manusia. *Jurnal HAM*, 10(1), 57. <https://doi.org/10.30641/ham.2019.10.57-67>
- Sumadi, A. F. (2012). Hak Konstitusional Beragama dan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Multikultural & Multireligius*, 11(2), 7–14.
- Suntoro, A., Hermanto, M. A., Farikhati, N., Fitri, O. R., Rizky, R., & Limbong, R. J. (2020). *Pengkajian Komnas HAM RI atas Peraturan Bersama Menteri No. 9 dan 8 terkait pendirian rumah ibadah*. 9, 1–100.
- Suryawati, N., & Syaputri, M. D. (2022). Intoleransi Dalam Pembangunan Rumah Ibadah Berdasarkan Hak Konstitusional Warga Negara. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 4(3), 433–446. <https://doi.org/10.14710/jphi.v4i3.433-446>
- Syam, R. (2024). Peningkatan Partisipasi Pemilih Pada Pilpres 2024 Sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat. *Iblam Law Review*, 4(2), 2024. <https://doi.org/10.52249/ilr.v4i2.476>
- Wade, H. W. R. (1982). *Administration Law* (5th ed.). Oxford University Press.
- Waldo, D. (1948). *The Administrative State: A Study of Political Theory of American Public Administration* (R. D. Smith & R. J. Swenson (eds.); 1st Ed). The Ronald Press Company.
- Wiryo, H. (2009). Cilegon: Dari Kota Administratif Sampai Kota (1986-2005). *Patanjala: Jurnal Penelitian Sejarah Dan Budaya*, 1(3), 296. <https://doi.org/10.30959/patanjala.v1i3.259>