

BAB III

PEMBAHASAN

1. Kewenangan Pengadilan Agama Dalam Penerbitan Akta Perceraian

Kewenangan Pengadilan Agama Penerbitan Akta Perceraian telah diatur dalam Pasal 84 ayat (4) UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, bahwa “Panitera berkewajiban memberikan akta cerai sebagai surat bukti cerai kepada para pihak selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari terhitung setelah putusan yang memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut diberitahukan kepada para pihak”.

Berdasarkan penjelasan pasal tersebut sangat jelas bahwa selain mempunyai kewenangan memeriksa, mengadili, dan memutus perkara, Pengadilan Agama berwenang pula menerbitkan Akta Perceraian. Penerbitan Akta Perceraian ini dimaksudkan untuk memberikan bukti adanya perceraian kepada kedua belah pihak (suami-isteri) yang perkaranya telah diputuskan oleh Pengadilan Agama dan berkekuatan hukum tetap.

Kewenangan Pengadilan Agama dalam Penerbitan Akta Perceraian dapat diketahui dengan memahami beberapa hal yang diantaranya adalah :

a. Pemisahan Kekuasaan di Indonesia

Indonesia saat ini membagikan kekuasaan atas tiga bagian, yaitu Legislatif, Eksekutif dan Yudisial. Dalam hal ini Lembaga Legislatif bertugas pada membuat Peraturan Perundang-undangan (legislasi), Eksekutif menerapkan atau melaksanakan undang-undang, sedangkan

Yudisial bertugas menyelesaikan sengketa-sengketa yang terjadi di dalam negara yang harus independen dan tidak memihak.

Isi ajaran Montesquieu mengenai pemisahan kekuasaan yang dikenal dengan Istilah Trias Politica yang diberikan oleh Imanuel Kant merupakan keharusan pemisahan kekuasaan negara menjadi tiga jenis itu adalah agar tindakan sewenang-wenang oleh raja dapat dihindarkan. Istilah Trias Politica berasal dari kata Yunani yang artinya “ Politik Tiga Serangkai”, “Menurut ajaran Trias Politica dalam setiap pemerintahan negara harus ada tiga jenis kekuasaan yang tidak dapat dipegang oleh satu tangan saja, melainkan kekuasaan itu harus terpisah⁴³.

“Di Indonesia konsep pembagian kekuasaan sebagaimana yang dikemukakan oleh Montesquieu telah diserap kedalam sistem konstitusional negara Indonesia”. Walaupun Undang-Undang Dasar 1945 tidak secara eksplisit mengatakan bahwa doktrin Trias Politica dianut, tetapi karena Undang-Undang Dasar menyelami jiwa dan demokrasi konstitusional, maka dapat memberikan pemahaman bahwa Indonesia menganut Trias Politica dalam arti adanya pembagian kekuasaan. Hal ini jelas dari pembagian Bab dalam Undang-Undang Dasar 1945. Misalnya Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman⁴⁴.

Prinsip pemisahan dan pembagian kekuasaan perlu dicermati karena sangat mempengaruhi hubungan dan mekanisme kelembagaan antarlembaga

⁴³ C.S.T Kansil dan Cristine S.T Kansil, *Sistem pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Bumi aksara, 2003, h. 8-9

⁴⁴ Miriam Budiharjo, *Op. Cit*, h. 288

negara. Dengan penegasan prinsip tersebut, sekaligus untuk menunjukkan ciri konstitusionalisme yang berlaku dengan maksud untuk menghindari adanya kesewenag-wenangan kekuasaan⁴⁵.

Adanya perubahan prinsip pemisahan dan pembagian kekuasaan yang diatur dalam UUD 1945 telah membawa implikasi pada pergeseran kedudukan dan hubungan tata kerja antarlembaga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, baik dalam kekuasaan Legislatif, Eksekutif, maupun Yudisial. Perubahan prinsip yang mendasari pemisahan kekuasaan antarlembaga negara adalah adanya pergeseran kedudukan lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang semula di tangan MPR diubah menjadi dilaksanakan menurut UUD 45⁴⁶.

Perubahan tersebut mengartikan bahwa UUD 1945 yang menjadi pemegang kedaulatan rakyat, yang dalam praktiknya dibagikan kepada lembaga-lembaga dengan pemisahan kekuasaan yang jelas dan tegas. Dibidang legislatif terdapat DPR dan DPD; dibidang Eksekutif terdapat Presiden dan Wakil Presiden serta Menteri-menterinya; dibidang Yudisial terdapat Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial; serta dibidang pengawasan keuangan ada BPK, Namun, dalam pembagian kekuasaan antarlembaga negara terdapat kedudukan dan hubungan tata kerja antarlembaga negara yang mencerminkan adanya kesamaan tujuan dalam penyelenggaraan negara.

⁴⁵ A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2009, h. 10

⁴⁶ *Ibid*

Perkembangan Hukum Tata Negara Indonesia, salah satunya dapat dilihat dari perubahan UUD 1945. Menelaah hasil perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan MPR mulai tahun 1999-2002, terdapat perubahan mendasar dalam penyelenggaraan Negara. Salah satu perubahan tersebut adalah sesuai Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Pernyataan pasal tersebut mengartikan bahwa MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi karena prinsip kedaulatan rakyat tidak lagi diwujudkan dalam kelembagaan MPR, tetapi dikembalikan kepada rakyat berdasarkan UUD 1945, dengan kata lain MPR bukan lagi sebagai pemegang dan pelaksana kedaulatan rakyat.

UUD 1945 salah satunya mengatur pemegang cabang kekuasaan pemerintahan negara dengan prinsip pemisahan kekuasaan secara tegas yang tercermin pada lembaga negara yang menjalankan fungsi Eksekutif, Legislatif, dan Yudisial. Dengan adanya perubahan MPR, berimplikasi pada perubahannya struktur kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia⁴⁷. “Dengan demikian, terjadi pula perubahan terhadap kedudukan dan hubungan tata kerja antarlembaga negara karena pada prinsipnya UUD 1945 menyetujui lembaga negara sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan secara tegas”.

⁴⁷ *Ibid*, h. 12

b. Hubungan Antarlembaga Negara

1) MPR dengan DPR, DPD, dan Mahkamah Konstitusi

Keberadaan MPR dalam sistem perwakilan dipandang sebagai ciri yang khas dalam sistem demokrasi di Indonesia⁴⁸. Sesuai Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, keanggotaan MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD menunjukkan bahwa MPR masih dipandang sebagai lembaga perwakilan rakyat karena keanggotaannya dipilih dalam pemilihan umum. Unsur anggota DPR untuk mencerminkan prinsip demokrasi politik sedang anggota DPD untuk mencerminkan prinsip keterwakilan daerah agar kepentingan daerah tidak terabaikan. Dengan adanya perubahan kedudukan MPR, pemahaman wujud kedaulatan rakyat tercermin dalam tiga cabang kekuasaan, yaitu Eksekutif, Legislatif, dan Yudisial.

Pasal 3 UUD 1945 menyatakan, bahwa MPR memiliki wewenang mengubah dan menetapkan UUD, memilih presiden dan/atau Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Presiden, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta kewenangan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Dalam hubungannya dengan DPR, khususnya mengenai penyelenggaraan MPR berkaitan dengan kewenangan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, proses tersebut ditentukan dalam Pasal 7B ayat (1) UUD 1945, bahwa “Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada

⁴⁸ *Ibid*, h. 12

Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”.

Selanjutnya, Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa salah satu wewenang Mahkamah Konstitusi adalah untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD 1945. Karena kedudukannya sebagai lembaga negara sehingga apabila MPR bersengketa dengan lembaga negara lain yang sama-sama memiliki kewenangan yang diberikan oleh UUD, konflik tersebut harus diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi.

2) DPR dengan Presiden, DPD, dan MK

Berdasarkan UUD 1945, kini Dewan Perwakilan terdiri dari DPR dan DPD. Perbedaan keduanya terletak pada hakikat kepentingan yang diwakilinya, DPR untuk mewakili rakyat secara generik, sedangkan DPD untuk mewakili daerah⁴⁹. Pasal 20 ayat (1) bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Selanjutnya untuk menguatkan posisi DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif, pada Pasal 20 ayat

⁴⁹ *Ibid*, h. 14

(5) ditegaskan bahwa dalam hal Rancangan Undang-Undang (RUU) yang disetujui bersama tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak RUU tersebut disetujui, sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Dalam hubungan dengan DPD, Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, bahwa “Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”. Pasal tersebut menjelaskan hubungan kerja DPD dan dalam hal ikut membahas RUU bersama DPR yang berkaitan dengan bidang tertentu, DPD memberikan pertimbangan atas RUU tertentu, dan menyampaikan hasil pengawasan pelaksanaan undang-undang tertentu kepada DPR.

Dalam hubungannya dengan Mahkamah Konstitusi, terdapat hubungan tata kerja, yaitu dalam hal permintaan DPR kepada MK sebagaimana tersebut dalam Pasal 7B ayat (1), yaitu untuk memeriksa pendapat DPR mengenai dugaan bahwa presiden bersalah, yang kemudian dipertegas oleh Pasal 7B ayat (4), bahwa “Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-

adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi”, dan Pasal 24C ayat (2), bahwa “Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar”

Maka dengan kewenangan tersebut, jelas bahwa MK memiliki hubungan tata kerja dengan semua lembaga negara, yaitu sesuai dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

3) BPK dengan DPR dan DPD

Pasal 23E UUD 1945 memberikan pengertian, bahwa BPK merupakan lembaga yang bebas dan mandiri untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara serta menyerahkan hasil pemeriksaan tersebut kepada DPR, DPD, dan DPRD. Dengan pengaturan BPK dalam UUD, terdapat perkembangan, yaitu menyangkut perubahan bentuk organisasinya secara structural dan perluasan jangkauan tugas pemeriksaan secara fungsional dan perwakilan daerah harus di daerah. Itu karena saat ini pemeriksaan BPK juga

terhadap pelaksanaan APBN di daerah-daerah dan harus menyerahkan hasilnya itu, selain kepada DPR, juga kepada DPD dan DPRD.

4) Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung

Pasal 24A ayat (3) dan Pasal 24B ayat (1) menegaskan bahwa calon hakim agung diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan. Keberadaan Komisi Yudisial tidak bisa dipisahkan dari kekuasaan kehakiman. Hubungan keduanya terlihat lebih jelas dari kewenangan Komisi Yudisial sebagaimana yang diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, bahwa “Komisi Yudisial mempunyai wewenang:

- a) mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim ad hoc di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan;
- b) menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim;
- c) menetapkan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim bersama-sama dengan Mahkamah Agung; dan
- d) menjaga dan menegakkan pelaksanaan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim.

Sebagai negara demokrasi, UUD 1945 membagikan kekuasaan menjadi tiga bidang yang memiliki kedudukan sejajar. Ketiga bidang tersebut yaitu:

- a) Legislatif bertugas membuat undang undang. Bidang legislatif adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- b) Eksekutif bertugas menerapkan atau melaksanakan undang-undang. Bidang eksekutif adalah Presiden dan Wakil Presiden beserta menteri-menteri yang membantunya;
- c) Yudisial bertugas mempertahankan pelaksanaan undang-undang. Adapun unsur yudisial terdiri atas Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Penjelasan di atas merupakan penjabaran dari tugas pokok dan kaitan antarlambaga negara di Indonesia. Berikut ini merupakan penjelasan secara jelas tentang fungsi, tugas dan wewenang dari tiga kekuasaan tersebut sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Peraturan Perundang-undangan :

a) Fungsi, Tugas, Hak, dan Wewenang DPR :

(1) Fungsi DPR

Pasal 69 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menentukan bahwa fungsi DPR adalah :

- (a) Fungsi legislasi sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang;

- (b) Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- (c) Fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

(2) Tugas dan Wewenang DPR

Pasal 71 dan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menentukan bahwa Tugas dan Fungsi DPR adalah :

- (a) membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- (b) memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
- (c) menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya

- ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- (d) membahas rancangan undang-undang bersama Presiden dan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
 - (e) membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
 - (f) memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
 - (g) membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
 - (h) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan APBN;

- (i) membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- (j) memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
- (k) memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- (l) memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat Duta Besar dan menerima penempatan Duta Besar Negara lain;
- (m) memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- (n) membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;

- (o) memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- (p) memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden;
- (q) memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden;
- (r) memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
- (s) menyerap, menghimpun, menampung, menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
- (t) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam undang-undang.

(3) Hak DPR :

Pasal 79 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menentukan Hak DPR sebagai berikut :

- (a) Hak interpelasi, yaitu hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (b) Hak angket, yaitu hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan.
- (c) Hak menyatakan pendapat, yaitu hak DPR untuk menyatakan pendapat atas Kebijakan Pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional, tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket, dan dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

b) Fungsi Eksekutif

Indonesia sebagai negara yang menganut sistem Presidensial dalam pemerintahan Negara, telah menempatkan Presiden dalam fungsi Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan di Negara Republik Indonesia yang memiliki kekuasaan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 11 hingga Pasal 15 UUD 1945, yaitu:

- (1) membuat perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat;
- (2) mengangkat duta dan konsul. Duta adalah perwakilan negara Indonesia di negara sahabat. Duta bertugas di kedutaan besar yang ditempatkan di Ibu Kota Negara lain.

Sebagai seorang kepala pemerintahan, Presiden mempunyai kekuasaan tertinggi untuk menyelenggarakan pemerintahan negara Indonesia. Wewenang, Hak dan Kewajiban Presiden sebagai kepala pemerintahan sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal , diantaranya:

- (1) memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar;
- (2) berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR;
- (3) menetapkan peraturan pemerintah;
- (4) memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala Undang- Undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa;
- (5) memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Grasi adalah pengampunan

yang diberikan oleh kepala negara kepada orang yang dijatuhi hukuman. Sedangkan rehabilitasi adalah pemulihan nama baik atau kehormatan seseorang yang telah dituduh secara tidak sah atau dilanggar kehormatannya;

- (6) memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Amnesti adalah pengampunan atau pengurangan hukuman yang diberikan oleh negara kepada tahanan-tahanan. Sedangkan abolisi adalah pembatalan tuntutan pidana.

Selain sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, seorang Presiden juga merupakan panglima tertinggi angkatan perang. Dalam kedudukannya seperti ini, Presiden mempunyai wewenang sebagai berikut:

- (1) menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR;
- (2) membuat perjanjian internasional lainnya dengan persetujuan DPR;
- dan
- (3) menyatakan keadaan bahaya.

c) Fungsi Yudisial

Badan Yudisial Indonesia berfungsi menyelenggarakan kekuasaan kehakiman dengan tujuan menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman di Indonesia, menurut Pasal 24 ayat (2) UUD 194, berada di tangan Mahkamah Agung dan badan peradilan yang

berada di bawahnya (Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, Peradilan Tata Usaha Negara) dan sebuah Mahkamah Konstitusi dengan penjelasan sebagai berikut:

(1) Mahkamah Agung

Sesuai ketentuan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Mahkamah Agung memiliki wewenang mengadili kasus hukum pada tingkat kasasi, menguji Peraturan Perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang. Sebagai Lembaga Yudisial, Mahkamah Agung memiliki beberapa fungsi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 31 hingga Pasal 36 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Fungsi-fungsi tersebut adalah :

(a) *Fungsi Peradilan*. Pertama, membina keseragaman dalam penerapan hukum melalui putusan kasasi dan peninjauan kembali. Kedua, memeriksa dan memutuskan perkara tingkat pertama dan terakhir semua sengketa tentang kewenangan mengadili, permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Ketiga, memegang hak uji materiil, yaitu menguji ataupun menilai

- peraturan perundangan di bawah undang-undang yang bertentangan dengan peraturan dari tingkat yang lebih tinggi;
- (b) *Fungsi Pengawasan*. Pertama, Mahkamah Agung adalah pengawas tertinggi terhadap jalannya peradilan di semua lingkungan peradilan. Kedua, Mahkamah Agung adalah pengawas pekerjaan pengadilan dan tingkah laku para hakim dan perbuatan pejabat pengadilan dalam menjalankan tugas yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pokok kekuasaan kehakiman, yaitu menerima, memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan setiap perkara yang diajukan. Ketiga, Mahkamah Agung adalah pengawas Penasehat Hukum (Advokat) dan Notaris sepanjang yang menyangkut peradilan;
- (c) *Fungsi Mengatur*. Dalam fungsi ini, Mahkamah Agung mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum diatur dalam Undang-undang tentang Mahkamah Agung;
- (d) *Fungsi Nasehat*. Pertama, Mahkamah Agung memberikan nasehat ataupun pertimbangan dalam bidang hukum kepada Lembaga Tinggi Negara lain. Kedua, Mahkamah Agung memberi nasehat kepada Presiden selaku Kepala Negara dalam rangka pemberian/penolakan Grasi dan Rehabilitasi;

(e) *Fungsi Administratif*. Pertama, mengatur badan-badan Peradilan (Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara). Kedua, mengatur tugas dan tanggung jawab, susunan organisasi dan tata kerja Kepaniteraan Pengadilan.

2) Mahkamah Konstitusi

Sesuai ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir (sifatnya final) atas pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Mahkamah Konstitusi juga wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden/Wapres diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, tindak penyuapan, tindak pidana berat atau perbuatan tercela dan Presiden/Wapres tidak lagi memenuhi syarat untuk melanjutkan jabatannya. Mahkamah Konstitusi hanya dapat memproses permintaan DPR untuk memecat Presiden dan atau Wakil Presiden jika terdapat dukungan sekurang-kurangnya dua per

tiga dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua per tiga dari jumlah anggota DPR.

Susunan Mahkamah Konstitusi terdiri atas 9 (sembilan) orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Dari 9 (sembilan) orang tersebut, 1 (satu) orang menjabat Ketua sekaligus anggota, dan 1 (satu) orang menjabat wakil ketua merangkap anggota. Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi masing-masing menjabat selama 3 (tiga) tahun. Selama menjabat sebagai anggota Mahkamah Konstitusi, para hakim tidak diperkenankan merangkap profesi sebagai pejabat negara, anggota partai politik, pengusaha, advokat, ataupun pegawai negeri. Hakim Konstitusi diajukan 3 (tiga) orang oleh Mahkamah Agung, 3 (orang) oleh DPR, dan 3 (orang) oleh Presiden. Seorang hakim konstitusi menjabat selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

Pemisahan ketiga kekuasaan telah jelas antara satu dengan yang lain, baik mengenai tugas dan fungsi maupun hubungan antar lembaga negara yang satu dengan yang lain. Pemisahan kekuasaan tersebut bermanfaat bagi kemerdekaan individu terhadap tindakan sewenang-wenang pihak penguasa akan terjamin apabila ketiga kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan

Yudisial diadakan pemisahan yang jelas mengenai tiga kekuasaan seperti yang terurai di atas.

c. Kewenangan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Dalam Penerbitan Akta Perceraian

Kewenangan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam Penerbitan Akta Perceraian diatur dalam Pasal 40 Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Hal tersebut menjadi sangat penting untuk diperhatikan, karena terdapat dua Lembaga Negara yang sama-sama mempunyai kewenangan dalam Penerbitan Akta Perceraian, yaitu Pengadilan Agama yang merupakan bagian dari Lembaga Yudisial dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang merupakan bagian dari Lembaga Pemerintahan.

Kewenangan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam Penerbitan Akta Perceraian adalah dengan didasari beberapa hal, yaitu :

1) Prosedur Penerbitan Akta Perceraian

Sesuai ketentuan Pasal 75 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil, disebutkan bahwa :

- a) Pasangan suami dan isteri yang bercerai mengisi Formulir Pencatatan Perceraian pada Instansi Pelaksana atau pada UPTD Instansi Pelaksana dengan melampirkan salinan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dan Kutipan Akta Perkawinan;

- b) Pejabat Pencatatan Sipil pada Instansi Pelaksana atau UPTD Instansi Pelaksana mencatat pada Register Akta Perceraian, memberikan catatan pinggir pada Register Akta Perkawinan dan mencabut Kutipan Akta Perkawinan serta menerbitkan Kutipan Akta Perceraian;
- c) Kutipan Akta Perceraian sebagaimana dimaksud pada huruf b diberikan kepada masing-masing suami dan isteri yang bercerai;
- d) Instansi Pelaksana atau UPTD Instansi Pelaksana sebagaimana dimaksud pada huruf b berkewajiban memberitahukan hasil pencatatan perceraian kepada Instansi Pelaksana atau UPTD Instansi Pelaksana tempat pencatatan peristiwa perkawinan.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa syarat penerbitan Akta Perceraian hanya membutuhkan dua hal, yaitu salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan Kutipan Akta Perkawinan. Ketentuan tersebut merupakan penjelasan lebih lanjut dari ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, yang mengatur pula mengenai prosedur Penerbitan Akta Perceraian, hanya dalam undang-undang tersebut pengaturannya terdapat dalam pasal yang berbeda, tetapi pada pengertiannya ketentuan tersebut memberikan kewenangan Penerbitan Akta Perceraian kepada Instansi Pelaksana atau Unit Pelaksana Teknis Dinas Instansi Pelaksana, selanjutnya disingkat UPTD Instansi Pelaksana yang merupakan satuan kerja di tingkat kecamatan.

Pada huruf d dalam prosedur tersebut diatas menyebutkan tentang pemberitahuan hasil pencatatan perceraian oleh Instansi Pelaksana atau UPTD Instansi Pelaksana kepada Instansi Pelaksana atau UPTD Instansi Pelaksana tempat pencatatan peristiwa perkawinan. Ketidakjelasan prosedur pemberitahuan hasil pencatatan perceraian ini disebabkan pemberitahuan tersebut dilakukan oleh Instansi Pelaksana atau UPTD Instansi Pelaksana, sedangkan yang menerima pemberitahuan tersebut adalah instansi yang sama pula, yaitu Instansi Pelaksana atau UPTD Instansi Pelaksana.

Untuk menghindari kekacauan prosedur pemberitahuan hasil pencatatan perceraian sekaligus menentukan Kewenangan Penerbitan Akta Perceraian adalah dengan memberikan kewenangan Penerbitan Akta Perceraian secara khusus kepada Instansi Pelaksana/Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota sebagai perangkat pemerintah kabupaten/kota yang bertanggung jawab dan berwenang melaksanakan pelayanan dalam urusan Administrasi Kependudukan. Hal ini didasari pula oleh ketentuan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, bahwa “Perceraian wajib dilaporkan oleh yang bersangkutan kepada Instansi Pelaksana paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak putusan pengadilan tentang perceraian yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan Pejabat Pencatatan Sipil mencatat pada Register Akta Perceraian dan menerbitkan Kutipan Akta Perceraian.

2) Tindakan Pemetintah

Ridwan HR dalam bukunya yang berjudul “Hukum Administrasi Negara” memberikan pengertian tentang Administrasi Negara sebagai “hukum yang berkenaan dengan pemerintahan (dalam arti sempit), yaitu hukum yang cakupannya secara garis besar mengatur hal-hal sebagai berikut :

- a) Perbuatan pemerintah (pusat dan daerah) dalam bidang publik;
- b) Kewenangan pemerintah (dalam melakukan perbuatan di bidang publik tersebut) di dalamnya diatur mengenai dari mana, dengan cara apa, dan bagaimana pemerintah menggunakan kewenangannya. Penggunaan kewenangan ini dituangkan dalam bentuk instrumen hukum, karena itu diatur pula tentang perbuatan dan penggunaan instrumen hukum;
- c) Akibat-akibat hukum yang lahir dari perbuatan atau penggunaan kewenangan pemerintah itu;
- d) Penegakan hukum dan penerapan sanksi-sanksi dalam bidang pemerintahan⁵⁰.

Penerbitan Akta Perceraian merupakan tindakan pemerintah yang memang menjadi tugasnya sebagai penyelenggara yang dilakukan oleh organ pemerintahan atau administrasi negara yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum di bidang Administrasi

⁵⁰ Ridwan HR, *Op. Cit*, h. 45-46

Kependudukan. Unsur yang terdapat dalam tindakan pemerintah ini adalah sebagai berikut :

- a) Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai alat pemerintahan;
- b) Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
- c) Perbuatan tersebut dimaksudkan agar menimbulkan akibat hukum di bidang Administrasi Negara, khususnya berkaitan dengan Penerbitan Akta Perceraian
- d) Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjaga kepentingan negara dan rakyat dalam hal Administrasi Kependudukan.

Perlu dibedakan tindakan hukum pemerintahan yang merupakan subyek hukum yang mewakili dua institusi yaitu jabatan pemerintahan dan badan hukum, karena hal tersebut akan menimbulkan perbedaan tindakan hukum, yaitu tindakan hukum publik (*publiek rechts handelingen*) dan tindakan hukum privat (*privaat rechts handelingen*), sehingga dapat diketahui dengan jelas tentang tindakan pemerintah terkait Penerbitan Akta Perceraian.

Tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan dapat dibedakan dalam tindakan hukum publik dan hukum privat. "Tindakan hukum publik berarti tindakan yang dilakukan tersebut didasarkan pada hukum publik,

sedangkan tindakan hukum privat adalah tindakan yang didasarkan pada ketentuan hukum keperdataan”⁵¹.

Pada dasarnya, kedudukan hukum pemerintah yang mewakili dua institusi tersebut di atas yang diatur dengan dua bidang hukum yang berbeda, yaitu hukum publik dan hukum privat, maka akan menimbulkan tindakan hukum dengan akibat-akibat hukum yang berbeda pula. “Secara teoritis, cara untuk menentukan tindakan pemerintah yang diatur oleh hukum privat atau hukum publik adalah dengan melihat tindakan pemerintah dalam menjalankan tindakan tersebut”⁵². Artinya, “ jika pemerintah bertindak dalam kualitasnya sebagai pemerintah, maka hanya hukum publiklah yang berlaku, jika pemerintah bertindak tidak dalam kualitas pemerintah, maka hukum privatlah yang berlaku”⁵³.

Dua perbedaan pengertian di atas dapat memberikan pemahaman dan penjelasan bahwa tindakan pemerintah berkaitan dengan Penerbitan Akta Perceraian merupakan tindakan hukum pemerintah yang berupa tindakan hukum publik, karena pada saat Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil melakukan tindakan tersebut adalah dengan menyanggah status pemerintah dan tindakan tersebut diatur dalam hukum publik, yaitu ketentuan khusus mengenai Administrasi Kependudukan sebagaimana terurai dalam UU No. 23 Tahun 2006.

Indonesia sebagai negara hukum, tentunya setiap tindakan hukum pemerintah harus didasarkan pada asas legalitas, atau seluruh

⁵¹ Ridwan HR, *Op. Cit.*, h. 115

⁵² Ridwan HR, *Loc. Cit.*

⁵³ N.E Algra, et. Al., *Mula Hukum*, Binacipta, Bandung, 1983 h. 173-174

tindakannya harus berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. “Tindakan hukum pemerintah itu pada dasarnya adalah tindakan yang dilakukan dalam rangka melaksanakan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Perundang-undangan yang berlaku atau dalam rangka mengatur dan melayani kepentingan umum yang dikristalisasikan dalam ketentuan undang-undang yang bersangkutan”⁵⁴.

Dalam Hukum Administrasi, tindakan pemerintah harus didasari pula dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), yang dimuat dalam undang-undang, yaitu UU Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) serta diakui dan diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam proses peradilan di Pengadilan Tata Usaha Negara yang saat ini diatur dengan jelas dalam UU No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu alasan yang dapat digunakan dalam gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara, yang disebutkan sebagai berikut :

- a) Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara;

⁵⁴ Ridwan HR, *Op. Cit.*, h. 119

- b) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara;
- c) Asas Keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara;
- d) Asas Proporsionalitas, yaitu asas mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara;
- e) Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f) Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku⁵⁵.

Dalam melakukan Tindakan Hukum, Pemerintah harus berdasarkan kewenangan yang sah. Menurut S.F. MARBUN dalam bukunya R.Wiyono ; “Menurut hukum administrasi, pengertian “kewenangan” (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap

⁵⁵ Ridwan HR, “ *Hukum Administrasi Negara*” Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, h. 241-242

suatu bidang pemerintah tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif atau dari kekuasaan pemerintah, sedangkan pengertian “wewenang” (*competence, bevoegdheid*), hanyalah mengenai onderdil tertentu atau bidang tertentu. Dengan demikian wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan hukum tertentu⁵⁶.

3) Wewenang Pemerintah

Wewenang pemerintah dalam melakukan tindakan hukum merupakan suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Wewenang sangat diperlukan oleh pemerintah, mengingat pemerintah adalah pemegang kekuasaan dalam organisasi negara, karena tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh undang-undang yang hal tersebut merupakan legalitas dari segala tindakan pemerintah, maka tindakan pemerintah tidak dapat menimbulkan akibat hukum dan mempengaruhi keadaan masyarakatnya.

Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan pencatatan sipil adalah dengan mendirikan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di setiap Kabupaten/Kota yang pada hakikatnya bertujuan untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk yang berada di dalam dan/atau di

⁵⁶ R. Wiyono, “*Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*” Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, h. 64

luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti perubahan alamat, pindah datang untuk menetap, tinggal terbatas, serta perubahan status Orang Asing tinggal terbatas menjadi tinggal tetap dan Peristiwa Penting, antara lain kelahiran, lahir mati, kematian, perkawinan, dan perceraian, termasuk pengangkatan, pengakuan, dan pengesahan anak, serta perubahan status kewarganegaraan, ganti nama dan Peristiwa Penting lainnya yang dialami oleh seseorang merupakan kejadian yang harus dilaporkan karena membawa implikasi perubahan data identitas atau surat keterangan kependudukan.

. Untuk itu, setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting memerlukan bukti yang sah untuk dilakukan pengadministrasian dan pencatatan sesuai dengan ketentuan undang-undang yang pada pelaksanaannya tentunya harus dibentuk suatu sistem Administrasi Kependudukan yang sejalan dengan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi untuk memenuhi tuntutan masyarakat atas pelayanan kependudukan yang profesional. Seluruh sistem administrasi kependudukan di Indonesia adalah tidak lepas dari ketentuan UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sekaligus menjadi dasar hukum dari penertiban Administrasi Kependudukan.

Pelaksanaan Penerbitan Akta Perceraian didasarkan pada Peristiwa, yaitu tempat dan waktu terjadinya Peristiwa Penting yang dialami oleh seseorang. Administrasi Kependudukan sebagai suatu sistem diharapkan dapat diselenggarakan sebagai bagian dari penyelenggaraan Administrasi

Negara. Dari sisi kepentingan Penduduk, Administrasi Kependudukan memberikan pemenuhan hak-hak administratif, seperti pelayanan publik serta perlindungan yang berkenaan dengan Dokumen Kependudukan, tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif.

Administrasi Kependudukan diarahkan untuk :

- a) memenuhi hak asasi setiap orang di bidang Administrasi Kependudukan tanpa diskriminasi dengan pelayanan publik yang profesional;
- b) meningkatkan kesadaran Penduduk akan kewajibannya untuk berperan serta dalam pelaksanaan Administrasi Kependudukan;
- c) memenuhi data statistik secara nasional mengenai Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting;
- d) mendukung perumusan kebijakan dan perencanaan pembangunan secara nasional, regional, serta lokal; dan
- e) mendukung pembangunan sistem Administrasi Kependudukan.

Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan bertujuan untuk :

- a) memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen Penduduk untuk setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk;
- b) memberikan perlindungan status hak sipil Penduduk;
- c) menyediakan data dan informasi kependudukan secara nasional mengenai Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir, dan mudah diakses

- sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya;
- d) mewujudkan tertib Administrasi Kependudukan secara nasional dan terpadu; dan
- e) menyediakan data Penduduk yang menjadi rujukan dasar bagi sektor terkait dalam penyelenggaraan setiap kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Prinsip-prinsip tersebut di atas menjadi dasar terjaminnya penyelenggaraan Administrasi Kependudukan sebagaimana yang dikehendaki oleh Undang-Undang ini melalui penerapan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan.

4) Sumber Kewenangan

Dalam perspektif hukum administrasi, mengenai sumber kewenangan atau cara memperoleh kewenangan itu sendiri menurut Philipus M. Hadjon dikemukakan melalui dua cara utama, yakni diperoleh dengan cara atribusi dan delegasi, sedangkan mandat dikemukakan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang⁵⁷.

Dalam Kajian Hukum Administrasi Negara (HAN), mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum. Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat

⁵⁷ Philipus M. Hdjon, *tentang wewenang*, dalam majalah yurudika Fakultas Hukum Unair Nomor 5 dan 6 tahun XXI, Sby, 1997. H. 2

pemerintahan tertentu, tersirat didalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan⁵⁸.

Dalam Hukum Administrasi Negara, Pemerintah dalam menjalankan tugasnya untuk mengeluarkan suatu Keputusan Tata Usaha Negara harus berdasarkan wewenang masing-masing yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya. Sumber dan cara memperoleh wewenang pemerintah bersumber dari undang-undang dasar dan undang-undang. Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundangan-undangan tersebut di peroleh melalui 3 (tiga) cara yaitu Atribusi, Delegasi, dan Mandat.

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

a) Atribusi

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan;

b) Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya;

c) Mandat

Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya⁵⁹.

⁵⁸ Ridwan HR, “ *Op. Cit.*, h. 105

⁵⁹ Ridwan HR, *Op. Cit.*, h. 102

Kewenangan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam Penerbitan Akta Perceraian ini adalah berdasarkan kewenangan yang memang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah terkait Administrasi kependudukan, sebab Akta Cerai merupakan bagian dari data kependudukan negara yang memang semestinya harus dicatat oleh pemerintah sebagai penyelenggara agar setiap penduduk di Indonesia mempunyai status yang jelas, sehingga urusan administrasi kependudukan tidak terjadi perselisihan antara satu data kependudukan dengan data kependudukan lainnya.

Kewenangan Penerbitan Akta Perceraian oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil merupakan kewenangan yang diperoleh secara mandat dari Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai lembaga penyelenggara yang bertanggung jawab dalam urusan Administrasi Kependudukan di tingkat Kabupaten/Kota kepada Instansi Pelaksana yang hal ini adalah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Penjelasan mengenai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil sebagai Instansi Pelaksana dalam hal pencatatan sipil adalah disebutkan dalam Pasal 1 angka 7 UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, bahwa “Instansi Pelaksana adalah erangkat pemerintah kabupaten/kota yang bertanggung jawab dan berwenang melaksanakan pelayanan dalam urusan Administrasi Kependudukan”.

Mandat merupakan bentuk pelimpahan kewenangan. Mandataris atau siapa yang diberi mandat, melaksanakan kekuasaan tidak bertindak

atas namanya sendiri melainkan bertindak atas nama pemberi kuasa (*mandaat*). Oleh karena itu Mandataris tidak memiliki tanggung jawab sendiri. Jika terjadi kesalahan dalam Penerbitan Akta Perceraian dan bahkan perselisihan, maka Bupati/Wali Kota yang bertanggung jawab atas kesalahan tersebut dan bahkan jika sampai terjadi penggugatan terkait hal tersebut, maka tergugatnya bukan atas nama Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, melainkan atas nama Bupati/Wali Kota sebagai pihak yang bertanggung jawab dalam hal tersebut, karena Bupati/Wali Kota dalam hal tersebut berstatus sebagai penyelenggara, hanya saja kegiatan Penerbitan Akta Perceraian ini dalam pelaksanaannya dimandatkan kepada organ pemerintah yang berada di bawahnya, yang hal ini adalah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

Dari uraian dua kewenangan tersebut di atas memberikan pemahaman bahwa Pengadilan Agama yang merupakan Lembaga Yudisial, kewenangannya dalam Penerbitan Akta Perceraian semata-mata menjalankan penjelasan Pasal 84 ayat (4) UU No. 7 Tahun 1989, bukan merupakan kewenangan sebagaimana dijelaskan dalam pembagian kekuasaan di Indonesia dan kewenangan yang terdapat dalam UUD 45 serta Peraturan Perundang-undangan lainnya, sedangkan kewenangan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam penerbitan Akta Perceraian ini adalah berdasarkan Pasal 40 Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Di samping kewenangan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam Penerbitan Akta Perceraian ini didasarkan pada ketentuan UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, kewenangan tersebut didasarkan pula pada beberapa alasan yang mendasari kewenangan tersebut, seperti halnya karena Akta Perceraian ini merupakan bagian dari data kependudukan yang terkait dengan status seseorang yang sangat penting untuk dicatat, sehingga untuk menertibkan administrasi kependudukan, Pemerintah Kabupaten/Kota mencatatnya melalui Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

2. Keabsahan Pengadilan Agama Dalam Penerbitan Akta Perceraian

Akta Perceraian merupakan bukti cerai atau putusannya hubungan antara suami-isteri dari status perkawinan. Akta Cerai ini sangat penting untuk diterbitkan setelah adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, karena akta tersebut merupakan status pribadi dan status hukum setiap peristiwa perceraian yang dialami oleh setiap orang.

Dalam Penerbitan Akta Perceraian, pengadilan agama hanya didasari oleh ketentuan Pasal 84 ayat (4) UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, sedangkan Pengadilan Agama merupakan salah satu Lembaga Peradilan yang berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung yang berfungsi melaksanakan kekuasaan kehakiman.

Untuk mengetahui keabsahan Akta Perceraian yang diterbitkan oleh Pengadilan Agama perlu ditinjau dari beberapa hal yang di antaranya adalah :

a. Kewenangan Pengadilan Agama

Peradilan Agama merupakan lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara perdata tertentu yang diatur dalam undang-undang. Peradilan Agama terdiri dari dua tingkat, yaitu Pengadilan Agama yang merupakan Pengadilan pada Tingkat Pertama dan Pengadilan Tinggi Agama yang merupakan Pengadilan pada Tingkat Banding. Dua tingkat pengadilan tersebut mempunyai tugas dan wewenang masing-masing sebagaimana berikut :

1) Pengadilan Agama

Pengadilan Agama sebagai Pengadilan Tingkat Pertama ialah Pengadilan yang bertindak menerima, memeriksa dan menerima setiap permohonan atau gugatan pada tahap paling awal dan paling bawah.

2) Pengadilan Tinggi Agama

Pengadilan Tinggi Agama sebagai Pengadilan tingkat banding, bertindak dan berwenang “memeriksa ulang” suatu perkara yang diperiksa dan diputus oleh Pengadilan Agama dan mengadili di tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antar Pengadilan Agama di daerah hukumnya.

Wewenang Pengadilan Agama berdasarkan penjelasan pasal 49 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama adalah :

a) Perkawinan

Dalam perkawinan, wewenang Pengadilan Agama berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, antara lain: 1. Ijin beristeri lebih dari seorang; 2. Ijin melangsungkan perkawinan bagi orang yang belum berusia 21 tahun dalam hal orang tua, wali, atau keluarga dalam garis lurus ada perbedaan pendapat; 3. Dispensasi kawin; 4. Pencegahan perkawinan; 5. Penolakan perkawinan oleh Pegawai Pencatat Nikah; 6. Pembatalan perkawinan; 7. Gugatan kelalaian atas kewajiban suami atau isteri; 8. Perceraian karena talak; 9. Gugatan perceraian; 10. Penyelesaian harta bersama; 11. Ibu dapat memikul biaya pemeliharaan dan pendidikan anak bilamana bapak yang seharusnya bertanggung jawab tidak memenuhinya; 12. Penguasaan anak-anak; 13. Penentuan kewajiban memberi biaya penghidupan oleh suami kepada bekas isteri atau penentuan suatu kewajiban bagi bekas isteri; 14. Putusan tentang sah tidaknya seorang anak; 15. Putusan tentang pencabutan kekuasaan orang tua; 16. Pencabutan kekuasaan wali; 17. Penunjukan orang lain sebagai wali oleh pengadilan dalam hal kekuasaan seorang wali dicabut; 18. Penunjukan seorang wali dalam hal seorang anak yang belum cukup umur 18 (delapan belas) tahun yang ditinggal kedua

orang tuanya, padahal tidak ada penunjukan wali oleh orang tuanya; 19. Pembebanan kewajiban ganti kerugian atas harta benda anak yang ada di bawah kekuasaannya; 20. Penetapan asal usul seorang anak dan penetapan pengangkatan anak berdasarkan hukum Islam; 21. Putusan tentang hal penolakan pemberian keterangan untuk melakukan perkawinan campur; dan 22. Pernyataan tentang sahnya perkawinan yang terjadi sebelum Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan dijalankan menurut peraturan yang lain;

b) Waris

Dalam perkara waris, yang menjadi tugas dan wewenang Pengadilan Agama disebutkan berdasarkan penjelasan Pasal 49 huruf b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama adalah sebagai berikut :

1. Penentuan siapa-siapa yang menjadi ahli waris; 2. Penentuan mengenai harta peninggalan; 3. Penentuan bagian masing-masing ahli waris; 4. Melaksanakan pembagian harta peninggalan tersebut; 5. Penetapan Pengadilan atas permohonan seseorang tentang penentuan siapa yang menjadi ahli waris, dan penentuan bagian-bagiannya.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama terdapat kalimat yang berbunyi: “Para pihak sebelum berperkara dapat mempertimbangkan untuk memilih hukum apa yang dipergunakan dalam pembagian warisan”. Kini, dengan

adanya perubahan terhadap Undang-Undang tersebut, kalimat itu dinyatakan dihapus. Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dijelaskan, bilamana pewarisan itu dilakukan berdasarkan hukum Islam, maka penyelesaiannya dilaksanakan oleh Pengadilan Agama. Selanjutnya dikemukakan pula mengenai keseragaman kekuasaan Pengadilan Agama di seluruh wilayah nusantara yang selama ini berbeda satu sama lain, karena perbedaan dasar hukumnya.

Selain dari itu, berdasarkan pasal 107 Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Pengadilan Agama juga diberi tugas dan wewenang untuk menyelesaikan permohonan pembagian harta peninggalan di luar sengketa antara orang-orang yang beragama Islam yang dilakukan berdasarkan hukum Islam.

c) Wasiat

Mengenai wasiat, wewenang Pengadilan Agama diatur dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Peradilan Agama dijelaskan bahwa definisi wasiat adalah: “Perbuatan seseorang memberikan sesuatu kepada orang lain atau lembaga/badan hukum, yang berlaku setelah yang memberi tersebut meninggal dunia.” Namun, Undang-Undang tersebut tidak mengatur lebih jauh tentang wasiat. Ketentuan lebih detail diatur dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang

Kompilasi Hukum Islam (KHI). Dalam KHI, wasiat ditempatkan pada Bab V, dan diatur melalui 16 pasal.

Ketentuan mendasar yang diatur di dalamnya adalah tentang: syarat orang membuat wasiat, harta benda yang diwasiatkan, kapan wasiat mulai berlaku, di mana wasiat dilakukan, seberapa banyak maksimal wasiat dapat diberikan, bagaimana kedudukan wasiat kepada ahli waris, dalam wasiat harus disebut dengan jelas siapa yang akan menerima harta benda wasiat, kapan wasiat batal, wasiat mengenai hasil investasi, pencabutan wasiat, bagaimana jika harta wasiat menyusut, wasiat melebihi sepertiga sedang ahli waris tidak setuju, di mana surat wasiat disimpan, bagaimana jika wasiat dicabut, bagaimana jika pewasiat meninggal dunia, wasiat dalam kondisi perang, wasiat dalam perjalanan, kepada siapa tidak diperbolehkan wasiat, bagi siapa wasiat tidak berlaku, wasiat wajibah bagi orang tua angkat dan besarnya, dan wasiat wajibah bagi anak angkat serta besarnya.

d) Hibah

Penjelasan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 memberikan definisi tentang hibah sebagai: “pemberian suatu benda secara sukarela dan tanpa imbalan dari seseorang atau badan hukum kepada orang lain atau badan hukum untuk dimiliki.”

Secara garis besar, hibah diatur dalam KHI, dengan menempati Bab VI, dan hanya diatur dalam lima pasal. Secara garis besar pasal-pasal ini berisi: Subjek hukum hibah, besarnya hibah, di mana hibah

dilakukan, harta benda yang dihibahkan, hibah orang tua kepada anak, kapan hibah harus mendapat persetujuan ahli waris, dan hibah yang dilakukan di luar wilayah Republik Indonesia.

e) Wakaf

Wakaf dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 dimaknai sebagai: “perbuatan seseorang atau sekelompok orang (wakif) untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syari’ah.” Tentang wakaf ini tidak dijelaskan secara rinci dalam Undang-Undang tersebut.

Ketentuan lebih luas tercantum dalam KHI, Buku III, Bab I hingga Bab V, yang mencakup 14 pasal. Pasal-pasal tersebut mengatur: Ketentuan umum, yaitu definisi wakaf, wakif, ikrar, benda wakaf, nadzir, Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf; fungsi wakaf; subjek hukum yang dapat mewakafkan harta bendanya; syarat benda wakaf; prosedur mewakafkan; syarat-syarat nadzir; kewajiban dan hak-hak nadzir; pendaftaran benda wakaf; perubahan, penyelesaian dan pengawasan benda wakaf.

f) Zakat

Zakat adalah harta yang wajib disisihkan oleh seorang Muslim atau badan hukum yang dimiliki oleh orang Muslim sesuai dengan ketentuan syari'ah untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya. KHI tidak menyinggung pengaturan zakat.

Regulasi mengenai zakat telah diatur tersendiri dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Lembaran Negara Nomor 164 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Secara garis besar, isi Undang-Undang ini adalah: Pemerintah memandang perlu untuk campur tangan dalam bidang zakat, yang mencakup: perlindungan, pembinaan, dan pelayanan kepada muzakki, mustahiq dan amil zakat; tujuan pengelolaan zakat; organisasi pengelolaan zakat; pengumpulan zakat; pendayagunaan zakat; pengawasan pengelolaan zakat; dan sanksi terhadap pelanggaran regulasi pengelolaan zakat.

g) Infaq

Infaq dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 diartikan dengan: “perbuatan seseorang memberikan sesuatu kepada orang lain guna menutupi kebutuhan, baik berupa makanan, minuman, mendermakan, memberikan rizqi (karunia), atau menafkahkan sesuatu kepada orang lain berdasarkan rasa ikhlash, dan karena Allah Subhanahu Wata'ala.”

Kewenangan Pengadilan Agama ini belum pernah diatur secara tersendiri dalam bentuk peraturan perundang-undangan, dan dalam Undang-Undang ini juga tidak diatur lebih lanjut.

h) Shadaqah

Mengenai shadaqah diartikan sebagai: “Perbuatan seseorang memberikan sesuatu kepada orang lain atau lembaga/badan hukum secara spontan dan sukarela tanpa dibatasi oleh waktu dan jumlah tertentu dengan mengharap ridha Allah dan pahala semata.”

Sama seperti infaq, shadaqah juga tidak diatur dalam regulasi khusus. Dan hingga kini belum ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

i) Ekonomi Syari’ah

Ekonomi syari’ah diartikan dengan: “Perbuatan atau kegiatan usaha yang dilaksanakan menurut prinsip syari’ah.”

Kewenangan itu antara lain:

1. Bank Syari’ah; 2. Lembaga Keuangan Mikro Syari’ah; 3. Asuransi Syari’ah; 4. Reasuransi Syari’ah; 5. Reksadana Syari’ah; 6. Obligasi Syari’ah dan Surat Berharga Berjangka Menengah Syari’ah; 7. Sekuritas Syari’ah; 8. Pembiayaan Syari’ah; 9. Pegadaian Syari’ah; 10. Dana Pensiun Lembaga Keuangan Syari’ah; dan 11. Bisnis Syari’ah.

Uraian tentang Kewenangan Pengadilan Agama sebagaimana tersebut di atas sama sekali tidak menyebutkan kewenangan dalam penerbitan Akta Perceraian, hanya dalam penerbitan Akta Perceraian ini Pengadilan Agama menjalankan ketentuan Pasal 84 ayat (4) UU No. 7 Tahun 1989, bahwa “Panitera berkewajiban memberikan akta cerai sebagai surat bukti cerai kepada

para pihak selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari terhitung setelah putusan yang memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut diberitahukan kepada para pihak”.

Setelah mengetahui kewenangan Pengadilan Agama sebagaimana tersebut di atas dapat dikatakan bahwa Akta Perceraian yang diterbitkan oleh Pengadilan Agama tidak berdasarkan kewenangan yang dimilikinya sebagai lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung yang kewenangannya terbatas pada perkara perdata tertentu yang diatur dalam undang-undang.

b. Keputusan Tata Usaha Negara

Menurut W.F. Prins, Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) adalah suatu tindakan hukum yang bersifat sepihak di bidang pemerintahan yang dilakukan oleh suatu badan pemerintah berdasarkan wewenang yang luar biasa⁶⁰. Utrecht berpendapat bahwa *Beschikking* adalah suatu perbuatan publik bersegi satu (yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa)⁶¹. Sjachran Basah memberikan pengertian sebagai keputusan tertulis administrasi negara yang mempunyai akibat hukum⁶².

Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara memberikan pengertian tentang Keputusan Tata Usaha Negara, bahwa “Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang

⁶⁰ W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetra, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, h. 42

⁶¹ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1988, h. 94

⁶² Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni Bandung, 1985, h. 230

berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang- undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Berdasarkan pada ketentuan pasal diatas terdapat beberapa unsur KTUN yang yang terdiri atas:

1) Penetapan Tertulis

Istilah penetapan tertulis terutama menunjukan kepada isi dan bukan kepada bentuk Keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya seperti surat Keputusan pengangkatan dan sebagainya. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan segi pembuktian. Oleh karena itu sebuah memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis tersebut dan akan merupakan suatu Keputusan badan atau pejabat tata usaha Negara menurut undang-undang ini apabila sudah jelas badan atau pejabat tata usaha Negara mana yang mengeluarkannya, maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu, dan kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan didalamnya.

Secara teoretik, hubungan hukum publik (*publiekrechtbetrekkin*) senantiasa bersifat sepihak atau bersegi satu “*Administratiefrechtelijk e rechtshandelingen zijn enzijdg rechtshandelingen*”⁶³ (tindakan hukum administrasi adalah tindakan hukum sepihak). Hubungan Hukum Publik

⁶³ A.D. Belinfante, *kort Begrip van het Administratief Recht*, Samson Uitgeverij, Alphen aan den Rijn, 1985, h. 51

berbeda halnya dengan hubungan hukum dalam bidang perdata yang selalu bersifat dua pihak atau lebih, karena dalam hubungna perdata di samping ada kesamaan kedudukan juga ada asas otonomi yang berupa kebebasan para pihak yang bersangkutan untuk mengadakan hubungan hukum atau tidak serta menentukan apa isi hubungan hukum itu⁶⁴.

2) Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara

Jika Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dibatasi pada Keputusan yang dikeluarkan oleh Pemerintah atau Pejabat Tata Usaha Negara, maka akan menimbulkan pertanyaan siapa yang dimaksud Pemerintah atau Pejabat Tata Usaha Negara. Pasal 1 angka 8 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara menjelaskan bahwa ” Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Dalam kepustakaan disebutkan bahwa, “*He Woord bestuur pleegt te worden gilykgesteld met uitvoerend macht. Het betekent dan het geteelte van de overheidsorganen en van overheidsfuncties*”⁶⁵ (kata pemerintahan diartikan sama dengan kekuasaan eksekutif. Artinya pemerintahan merupakan bagian dari organ dan fungsi pemerintahan, selain fungsi pembuatan undang-undang dan peradilan), dengan kata lain

⁶⁴ Riduan Syahrani, *Seluk Beluk dan Asas-asas Hukum Perdata*, Alumni, Bandung, 1985, h. 44

⁶⁵ A.D. Belifante, *Op. Cit.*, h. 11

pemerintahan umum diartikan semua aktivitas pemerintah, yang tidak termasuk pembagian undang-undang dan peradilan.

3) Tindakan Hukum

Tindakan Hukum Tata Usaha Negara adalah suatu Keputusan yang menciptakan, atau menentukan mengikatnya, atau menghapuskan suatu hubungan hukum TUN yang telah ada. Untuk dapat dianggap sebagai suatu penetapan tertulis maka Tindakan Hukum TUN tersebut harus menimbulkan suatu akibat hukum. Apabila suatu perbuatan itu tidak dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, maka perbuatan tersebut tidak dapat digugat.

Dalam hubungannya dengan pelaksanaan tugas, pemerintah harus tunduk dengan asas legalitas sebagaimana dirumuskan secara tersebdiri dalam prinsip negara hukum melalui ungkapan “prinsip pemerintahan berdasarkan undang-undang”⁶⁶. Kewenangan pemerintah dalam hal penerbitan KTUN merupakan kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, sehingga dapat menciptakan hubungan positif antara pemerintah dengan warga negara.

4) Bersifat Konkret, Individual, dan Final

Berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun

⁶⁶ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cet. Ke-10, GADJAH Mada University Press, Yogyakarta, 2008, h. 151

1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana disebutkan di atas, keputusan bersifat konkret, individual, dan final. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa :

- a) konkret artinya objek yang diputuskan dalam KTUN itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu dan dapat ditentukan;
- b) Individual artinya KTUN itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju;
- c) Final artinya sudah definitif dan karenanya menimbulkan akibat hukum.

5) Menimbulkan Akibat Hukum

Telah disebutkan bahwa Keputusan TUN merupakan wujud konkret dari tindakan hukum pemerintahan. Artinya tindakan hukum berarti tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu., Akibat hukum yang lahir dari tindakan hukum, dalam hal ini akibat dikeluarkannya keputusan berarti muncul atau lenyapnya hak dan kewajiban bagi subjek hukum tertentu segera setelah adanya keputusan tertentu⁶⁷.

Sebagai contoh mengenai akibat hukum yang muncul dari dikeluarkannya KTUN adalah pengangkatan atau pemberhentian seseorang dari jabatan pegawai negeri berdasarkan Surat Keputusan dari pejabat yang berwenang. Surat Keputusan pengangkatan akan menimbulkan akibat hukum yang berupa lahirnya hak dan kewajiban bagi

⁶⁷ H.D. van Wijk, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Utrecht : Uitgeverij Lemma BV., 1995, h. 178

pegawai negeri yang tidak ada sebelumnya, sedangkan Surat Keputusan Pemberhentian akan menimbulkan akibat hukum lenyapnya hak dan kewajiban pegawai negeri yang sebelumnya sudah ada.

Uraian tentang Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dapat dikaitkan dengan Akta Perceraian yang diterbitkan oleh Pengadilan Agama. Dilihat dari pengertian KTUN, Akta Perceraian telah memenuhi beberapa unsur, yaitu suatu penetapan tertulis, yang bersifat konkret, individual, dan final, dan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, hanya saja Akta Perceraian tersebut tidak dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, tetapi Akta Perceraian tersebut dikeluarkan oleh Pengadilan Agama yang merupakan lingkungan peradilan yang termasuk Lembaga Yudisial.

Selain alasan Akta Perceraian tidak dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, Akta Perceraian yang diterbitkan oleh Pengadilan Agama juga tidak berisi Tindakan Hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, sebab yang menjadi dasar Pengadilan Agama dalam penerbitan Akta Perceraian adalah berdasarkan Pasal 84 ayat (4) UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Penjelasan tentang Akta Perceraian yang diterbitkan oleh Pengadilan Agama dikaitkan dengan Pengertian KTUN dan unsur-unsurnya, maka Akta Perceraian yang diterbitkan oleh Pengadilan Agama tidak dapat dikategorikan sebagai KTUN.

c. Asas-Asas Peraturan Perundang-undangan

Dalam menyusun Peraturan Perundang-undangan banyak para ahli yang mengemukakan pendapatnya. Meskipun berbeda redaksi, pada dasarnya beragam pendapat itu mengarah pada substansi yang sama. Maka ada beberapa asas peraturan perundang-undangan yang diantaranya:

- 1) *Asas lex superior derogat legi inferior;*
- 2) *Asas lex specialis derogat legi generalis; dan*
- 3) *Asas lex posterior derogat legi priori.*

Asas lex superior derogat legi inferior yang artinya peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang rendah (asas hierarki), Dalam kerangka berfikir mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, pasti tidak terlepas dari Teori Stufen Bow karya Hans Kelsen (selanjutnya disebut sebagai "Teori Aquo". Hans Kelsen ini membahas mengenai jenjang norma hukum, dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-
jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan⁶⁸. Teori tersebut digunakan apabila terjadi pertentangan, dalam hal ini yang diperhatikan adalah hierarkhi Peraturan Perundang-undangan, misalnya ketika terjadi pertentangan antara Peraturan Pemerintah (PP) dengan Undang-undang, maka yang digunakan adalah undang-undang karena undang-undang lebih tinggi derajatnya. Teori Aquo semakin diperjelas dalam hukum positif di Indonesia dalam bentuk undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁶⁸ Azis Syamsudin, *Praktek dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011 h. 15

Hierarki Peraturan Perundang-undangan disebutkan dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan susunan sebagai berikut :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Tata urutan Hierarki Peraturan Perundang-undangan di atas menunjukkan masing-masing bentuk yang bersangkutan, yang mana yang disebut lebih dahulu mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari pada bentuk-bentuk yang tersebut di belakangnya (di bawahnya). Tata urutan di atas mengandung konsekuensi hukum, bentuk peraturan atau ketetapan yang lebih rendah tidak boleh mengandung materi yang bertentangan dengan materi yang dimuat di dalam suatu peraturan yang bentuknya lebih tinggi⁶⁹.

Ajaran tentang tata urutan Peraturan Perundang-undangan menurut Bagir Manan mengandung beberapa prinsip, yakni:

- 1) Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi;

⁶⁹ Ni'matul Huda. *Hukum Tata Negara Indonesia*. (Jakarta: Rajawali Perss, 2005), h. 37

- 2) Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, kecuali apabila peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibuat tanpa wewenang (*onbevoegd*) atau melampaui wewenang (*deternement de pouvoir*); dan
- 3) Harus diadakan mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar⁷⁰.

Asas Lex specialis derogat legi generali adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*). Contohnya, dalam kasus pencemaran nama baik melalui elektronik. Pasal 310 KHUP mengatur tentang pencemaran nama baik, tetapi aturan tersebut bersifat umum (*lex generalis*). Sedangkan Pasal 27 Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik juga mengaturnya, tetapi bersifat khusus (*lex specialis*), sehingga pencemaran nama baik melalui elektronik dengan adanya dua aturan tersebut, maka yang digunakan adalah aturan yang lebih khusus, yaitu Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

Asas Lex Posterior Derogat Legi Priori yaitu pada peraturan yang sederajat, peraturan yang paling baru melumpuhkan peraturan yang lama. Jadi peraturan yang telah diganti dengan peraturan yang baru, secara otomatis dengan asas ini peraturan yang lama tidak berlaku lagi. Biasanya dalam

⁷⁰ Bagir Manan, Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Penerbit IND-HILL.CO, Jakarta, 1992, h. 207

peraturan perundangan-undangan ditegaskan secara ekspilist yang mencerminkan asas ini. Contoh yang berkenaan dengan *Asas Lex Posterior Derogat Legi Priori* adalah Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (*Lex Posterior*) dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (*Legi Priori*), maka dua UU tersebut di atas yang diberlakukan adalah UU yang paling baru, karena sejak diberlakukannya UU No. 48 Tahun 2009, UU No.4 Tahun 2004 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Uraian tentang Asas Peraturan Perundang-undangan di atas memberikan pemahaman yang jelas tentang keabsahan Akta Perceraian yang ditebitkan oleh Pengadilan Agama dengan berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Sedangkan Penerbitan Akta Perceraian oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil adalah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Untuk menentukan keabsahan Akta Perceraian yang diterbitkan oleh Pengadilan Agama dilihat dari dua Undang-Undang tersebut di atas adalah dengan mengacu pada asas *Lex specialis derogat legi generali* yang memberikan ketentuan bahwa Undang-Undang yang bersifat khusus (*lex specialis*) mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*). Dari ketentuan ini terlihat jelas bahwa Undang-Undang tentang Peradilan Agama merupakan Undang-Undang yang semestinya mengatur tentang hal yang berkaitan dengan ketentuan penyelesaian perkara perdata tertentu, sementara

UU No. 23 Tahun 2006 merupakan UU yang lebih khusus mengatur tentang Administrasi Kependudukan, termasuk Akta Perceraian.

Penjelasan tersebut di atas memberikan jawaban bahwa dengan alasan UU Administrasi Kependudukan lebih khusus dari pada UU No. 7 Tahun 1989 dalam ketentuan Penerbitan Akta Perceraian, maka dengan demikian Akta Perceraian yang diterbitkan oleh Pengadilan Agama tidak mempunyai Dasar Hukum yang jelas, karena berdasarkan asas *Lex specialis derogat legi generali*, Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang memberikan kewenangan terhadap Pengadilan Agama dalam penerbitan Akta Perceraian dikesampingkan oleh Undang-Undang yang lebih khusus mengatur tentang penerbitan Akta Perceraian yaitu Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.