

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Perkawinan di Indonesia

2.1.1 Pengertian Perkawinan

Pasal 1 Undang-Undang Perkawinan menetapkan definisi perkawinan sebagai ikatan lahir batin antara tujuan pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Secara yuridis menurut Undang-Undang Perkawinan barulah ada perkawinan apabila dilakukan antara seorang pria dan seorang wanita, berarti perkawinan sama dengan perikatan (*verbindtenis*). Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Perkawinan di atas, dapat diuraikan bahwa sendi-sendi dan unsur-unsur utama perkawinan adalah:

1. Perkawinan merupakan persekutuan hidup antara seorang pria dengan seorang wanita. Artinya, Undang-Undang Perkawinan menutup kemungkinan dilangsungkannya perkawinan antara orang-orang yang berjenis kelamin sama meskipun di dalam Pasal 8 dari Undang-Undang Perkawinan, yang mengatur mengenai Larangan Perkawinan, tidak dicantumkan secara eksplisit tentang larangan perkawinan sesama jenis.
2. Perkawinan harus dilakukan berdasarkan peraturan perundang-perundang yang berlaku di Indonesia. Keabsahan perkawinan hanya terjadi jika memenuhi syarat

formil dan materil beserta prosedur dan tata cara yang ditentukan oleh undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.

3. Perkawinan mempunyai hubungan erat dengan agama. Agama merupakan sendi utama kehidupan bernegara di Indonesia.⁴

Hukum Islam memberikan pengertian perkawinan sebagai suatu akad atau perikatan untuk menghalalkan hubungan kelamin antara lelaki dan perempuan dalam rangka mewujudkan kebahagiaan hidup keluarga yang diliputi rasa ketentraman serta kasih sayang dengan cara yang diridhoi Allah.⁵

Apabila pengertian perkawinan di atas dibandingkan dengan perkawinan yang tercantum dalam Pasal 1 Undang-Undang Perkawinan tidak ada perbedaan yang prinsipil. Lain halnya dengan KUHPerdara, sebab KUHPerdara tidak mengenal definisi perkawinan. Pasal 26 KUHPerdara menyimpulkan, bahwa undang-undang hanya memandang perkawinan dalam hubungan-hubungan perdata. Hal yang sama, juga dapat dilihat dalam Pasal 1 HOCI (*Huwelijks Ordonnantie Christen Indonesiers*), yang menetapkan bahwa tentang perkawinan undang-undang hanya memperhatikan hubungan perdata saja. Undang-undang hanya mengenal perkawinan perdata yaitu perkawinan yang dilakukan dihadapan seorang Pegawai Catatan Sipil.⁶

⁴ Ahmad Azhar Basyir, *Hukum Perkawinan Islam*, FH UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 11.

⁵ Soemiyati, *Hukum Perkawinan Islam dan Undang-Undang Perkawinan*, Liberty, Yogyakarta, 1986, hlm. 47.

⁶ Ari Mulyadi, *Hukum Perkawinan Indonesia*, Bina Ilmu, Semarang, 1997, hlm. 32.

Perkawinan hakikatnya adalah persatuan antara laki-laki dan perempuan di dalam hukum keluarga, dengan pertalian yang sah antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan untuk waktu lama.⁷

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka dapat dinyatakan bahwa perkawinan pada dasarnya adalah suatu perjanjian untuk hidup bersama antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan dengan tujuan untuk membentuk rumah tangga berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

2.1.2 Syarat-Syarat Perkawinan

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan menyatakan bahwa suatu perkawinan baru sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya, hal ini diatur dalam. Selain itu ada keharusan untuk melakukan pencatatan perkawinan yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2), yaitu tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸

Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Perkawinan menitik beratkan adanya pencatatan perkawinan yang secara rinci diatur sebagai berikut:

1) Ketentuan tentang pencatatan perkawinan:

- a. Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agam Islam dilakukan oleh pegawai pencatat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk.

⁷ Mochammad Djais, *Hukum Harta Kekayaan Dalam Perkawinan*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2006, hlm. 4.

⁸ Wahyono Darmabrata dan Surini Ahlan Sjarif, *Hukum Perkawinan dan Keluarga di Indonesia*, Cetakan 2, FHUI, Jakarta, 2004, hlm. 47.

- b. Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agamanya dan kepercayaannya itu selain agama Islam, dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan pada Kantor Catatan Sipil sebagaimana dimaksud dalam berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan.
 - c. Dengan tidak mengurangi ketentuan-ketentuan yang khusus berlaku bagi tata cara pencatatan perkawinan berdasarkan berbagai peraturan yang berlaku, tata cara pencatatan perkawinan dilakukan sebagai mana ditentukan dalam Pasal 3 sampai dengan Pasal 9 peraturan itu. (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975).
- 2) Ketentuan mengenai tempat pemberitahuan dan tenggang waktu antara saat memberitahukan dengan pelaksanaannya.
 - 3) Tata cara pemberitahuan kehendak untuk melakukan perkawinan ditentukan bahwa pemberitahuan dilakukan secara lisan atau tertulis oleh calon mempelai atau oleh orang tua atau wakilnya.
 - 4) Pemberitahuan tersebut mengharuskan pegawai pencatat untuk melakukan hal-hal yaitu:
 - a. Meneliti apakah syarat-syaratnya perkawinan telah dipenuhi dan apakah tidak terdapat halangan perkawinan menurut Undang-Undang.
 - b. Selain itu pegawai pencatat meneliti pula:
 - (1) Kutipan akta kelahiran calon mempelai
 - (2) Keterangan mengenai nama, agama/kepercayaan, pekerjaan, tempat tinggal orang tua calon mempelai.

- (3) Ijin tertulis atau ijin pengadilan apabila salah satu calon mempelai atau keduanya belum mencapai umur 21 tahun.
- (4) Ijin pengadilan dalam hal calon mempelai adalah seorang suami yang masih beristri.
- (5) Surat kematian istri atau suami yang terdahulu atau dalam hal pencatatan bagi perkawinan untuk kedua halnya atau lebih.
- (6) Ijin tertulis dari pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Hankam/Pangab apabila salah seorang calon mempelai atau keduanya anggota angkatan bersenjata.
- (7) Surat kuasa otentik atau di bawah tangan yang disahkan oleh pegawai pencatat, apabila salah seorang calon mempelai atau keduanya tidak dapat hadir sendiri karena sesuatu alasan yang tertulis, sehingga mewakilkan kepada orang lain.

Pencatatan perkawinan dilakukan hanya oleh dua instansi, yaitu Pegawai Pencatat Nikah, Talak dan Rujuk serta Kantor Catatan Sipil. Pencatatan Perkawinan dalam pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 dan Peraturan Menteri Agama Nomor 3 dan 4 Tahun 1975 Bab II Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975. Pencatatan itu perlu untuk kepastian hukum, maka perkawinan yang terjadi sebelum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, perkawinan yang dilakukan menurut peraturan perundang-undangan yang lama adalah sah. Sebab dengan dilakukannya pencatatan perkawinan tersebut akan diperoleh suatu alat bukti yang kuat sebagai alat bukti otentik berupa akta nikah (akta perkawinan), yang di dalamnya memuat sebagai berikut:

1. Nama, tanggal dan tempat lahir, agama atau kepercayaan, pekerjaan dan tempat kediaman suami istri. Jika pernah kawin disebutkan juga nama suami atau istri terdahulu.
2. Nama, agama atau kepercayaan, pekerjaan, dan tempat kediaman orang tua mertua.
3. Ijin kedua orang tua bagi yang belum mencapai umur 21 tahun/dari wali atau pengadilan.
4. Dispensasi dari pengadilan atau pejabat lain yang ditunjuk oleh kedua orang tua bagi yang melakukan perkawinan dibawah umur 19 Tahun bagi pria dan di bawah umur 16 Tahun bagi wanita.
5. Ijin pengadilan bagi seorang suami yang akan melangsungkan perkawinan lebih dari seorang istri.
6. persetujuan dari kedua calon mempelai.
7. Ijin dari pejabat yang ditunjuk Menteri Hankam/Pangab bagi anggota ABRI.
8. Perjanjian perkawinan jika ada
9. Nama, umur, agama atau kepercayaan, pekerjaan dan kediaman para saksi, dan wali nikah bagi yang beragama Islam.
10. Nama, umur, agama atau kepercayaan, pekerjaan dan tempat kediaman kuasa apabila perkawinan dilakukan melalui seorang kuasa.

Ketentuan yang mengatur pencatatan perkawinan terdapat di dalam ayat (2) Pasal 2 Undang-Undang Perkawinan dan pasal 2 hingga pasal 9 Peraturan Pelaksanaan.⁹

⁹ Lili Rasjidi, *Hukum Perkawinan dan Perceraian di Malaysia dan Indonesia*, Alumni Bandung, 1997, hlm. 124.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat diketahui bahwa perkawinan merupakan upaya untuk membentuk rumah tangga yang bahagia, harmonis dan penuh dengan kerukunan merupakan dambaan dan harapan setiap pasangan suami istri, tetapi pada kenyataannya tidak sedikit pasangan suami istri yang tidak dapat meraihnya. Banyak faktor yang menyebabkan pasangan suami istri tidak dapat mewujudkan tatanan rumah tangga yang ideal, di antaranya adalah pada awal perkawinan, pasangan suami istri tidak memiliki konsep yang matang tentang kerukunan rumah tangga dan tidak mengarahkan seluruh daya untuk mencapai kedamaian dan kerukunan rumah tangga. Hakikat perkawinan pada dasarnya adalah sebagai ikatan yang sakral antara dua manusia yang telah memiliki komitmen untuk menjalani kehidupan bersama dan membangun rumah tangga.¹⁰

Setiap orang yang akan memasuki gerbang kehidupan berumah tangga tentu menginginkan terbentuknya keluarga yang ideal, penuh dengan nilai-nilai kebahagiaan, kedamaian dan kerukunan. Perkawinan yang ideal diawali dengan adanya komitmen untuk mencapai nilai-nilai tersebut, namun dalam kehidupan sehari-hari konflik dalam rumah tangga seringkali terjadi. Pasangan suami istri seharusnya mengedepankan keterbukaan, kejujuran, kepercayaan sehingga berbagai potensi konflik akan dapat dihindari, sebelum konflik pada akhirnya dapat menjadi besar dan menjadi ancaman dalam berumah tangga.

2.2 Akibat Hukum Perkawinan

Perkawinan yang sah menurut hukum akan menimbulkan akibat hukum sebagai berikut:

¹⁰ Pasaribu, S.O, dan Wahyono Dharmabrata, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Perkawinan*, Cet, 1, IND,HILL-CO, Jakarta, 1997, hlm. 4.

2.2.1 Timbulnya Hubungan antara Suami Istri

Perkawinan merupakan suatu peristiwa penting dalam kehidupan manusia, karena perkawinan tidak saja menyangkut pribadi kedua calon suami istri, tetapi juga menyangkut urusan keluarga dan masyarakat. Pada umumnya perkawinan dianggap sebagai sesuatu yang suci dan karenanya setiap agama selalu menghubungkan kaedah-kaedah perkawinan dengan kaedah-kaedah agama.¹¹

Manusia dalam menempuh pergaulan hidup dalam masyarakat, ternyata tidak dapat terlepas dari adanya saling ketergantungan antara manusia dengan yang lainnya. Hal itu dikarenakan, sesuai dengan kedudukan manusia sebagai makhluk sosial, yang suka berkelompok atau berteman dengan manusia lainnya. Hidup bersama merupakan salah satu sarana untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia, baik kebutuhan yang bersifat jasmani maupun yang bersifat rohani. Demikian pula bagi seorang laki-laki ataupun seorang perempuan yang telah mencapai usia tertentu, maka ia tidak akan lepas dari permasalahan tersebut. Ia ingin memenuhi kebutuhan hidupnya, dengan melaluinya bersama dengan orang lain yang bisa dijadikan curahan hati penyejuk jiwa, tempat berbagi suka dan duka.¹²

Hidup bersama antara seorang laki-laki dan perempuan sebagai pasangan suami istri dan telah memenuhi ketentuan hukumnya lazim disebut sebagai sebuah perkawinan. Perkawinan (pernikahan) pada hakekatnya, adalah merupakan ikatan lahir dan batin

¹¹ Mochammad Djais, *Hukum Harta Kekayaan dalam Perkawinan*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2006, hlm. 67.

¹² Ari Mulyadi, *Hukum Perkawinan Indonesia*, Bina Ilmu, Semarang, 1997, hlm. 12.

antara seorang laki-laki dan perempuan untuk membentuk suatu keluarga yang kekal dan bahagia.¹³

Kesetiaan pasangan dalam rumah tangga merupakan hal yang sangat utama dalam perkawinan. Kesetiaan merupakan kunci dari kelanggengan hubungan suami istri, dengan dimilikinya komitmen awal yang jelas maka kesetiaan akan dapat diharapkan dan dilaksanakan. Kesetiaan suami istri diharapkan muncul dalam berbagai kondisi kehidupan rumah tangga, baik dalam keadaan suka atau duka atau senang atau susah. Kepercayaan, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kejujuran, seseorang yang telah bersikap jujur dengan sendirinya akan menimbulkan kepercayaan dari orang lain.¹⁴

Apabila salah satu pihak tidak lagi bisa menerima kelebihan dan kekurangan pasangan. Padahal dalam perkawinan, idealnya kedua belah pihak mampu menerima kelebihan dan kekurangan pasangan masing-masing. Setiap manusia diberi kelebihan oleh Tuhan Yang Maha Esa sebagai suatu kenyataan dan nilai lebih dalam dirinya, baik kelebihan dalam hal fisik, materi maupun non materi. Dengan adanya perkawinan kelebihan yang dimiliki seorang calon pengantin akan menutupi kekurangan yang dimiliki pasangannya. Selain dianugerahi kelebihan, manusia tidak luput dari kekurangan, sebab tidak ada manusia yang diciptakan secara sempurna. Tuhan mengajarkan kepada manusia tentang perkawinan yang akan melebur kekurangan seseorang dengan kelebihan pasangannya, sehingga akan tercipta keseimbangan antara suami istri. Setiap pasangan yang memasuki gerbang

¹³ Ahmad Azhar Basyir, *Hukum Perkawinan Islam*, FH UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 11.

¹⁴ Soemiyati, *Op. Cit*, hlm. 51.

perkawinan tentu mendambakan agar perkawinan yang mereka bangun akan menjadi perkawinan yang bahagia dan harmonis.

2.2.2 Timbulnya hubungan harta benda dalam perkawinan

Akibat perkawinan yang menyangkut harta benda dalam perkawinan, diatur dalam Pasal 35 sampai Pasal 37 Undang-Undang Perkawinan, yang menetapkan sebagai berikut:

- 1) Harta benda yang diperoleh selama perkawinan menjadi harta bersama,
- 2) Sedangkan harta bawaan dari masing-masing suami atau istri dan harta benda yang diperoleh masing-masing sebagai hadiah atau warisan, adalah di bawah penguasaan masing-masing, sepanjang tidak ditentukan lain oleh suami istri.
- 3) Apabila ditentukan oleh suami istri, maka harta bawaan suami istri tersebut menjadi harta bersama. Untuk menentukan agar harta bawaan suami dan istri menjadi harta bersama, maka suami dan istri tersebut harus membuat perjanjian kawin. Perjanjian kawin harus dibuat secara tertulis dan disahkan oleh Pegawai Pencatat Perkawinan sebelum atau pada saat perkawinan dilangsungkan. Perjanjian kawin diatur dalam Pasal 29 Undang-Undang Perkawinan, yang menetapkan:
 - (a) Pada waktu atau sebelum perkawinan dilangsungkan, kedua pihak atas persetujuan bersama dapat mengadakan perjanjian kawin yang disahkan oleh Pegawai Pencatat Perkawinan, setelah mana isinya berlaku juga terhadap pihak ketiga sepanjang pihak ketiga tersangkut.
 - (b) Perjanjian tersebut tidak dapat disahkan bilamana melanggar batas-batas hukum agama dan kesusilaan.

- (c) Perjanjian tersebut berlaku sejak perkawinan dilangsungkan.
 - (d) Selama perkawinan berlangsung perjanjian tersebut tidak dapat dirubah, kecuali bila dari kedua belah pihak ada persetujuan untuk merubah dan Perubahan tidak merugikan pihak ketiga.
 - (e) Mengenai harta bersama, suami atau istri dapat bertindak atas persetujuan kedua belah pihak. Sedangkan mengenai harta bawaan masing-masing, suami istri mempunyai hak sepenuhnya untuk melakukan perbuatan hukum hak sepenuhnya untuk melakukan perbuatan hukum mengenai harta bendanya. Adapun hak suami dan istri untuk mempergunakan atau memakai harta bersama dengan persetujuan kedua belah pihak secara timbal balik menurut Riduan Syahrani adalah sewajarnya, mengingat hak dan kedudukan suami dalam kehidupan rumah tangga dan pergaulan hidup bersama dalam masyarakat, di mana masing-masing pihak berhak melakukan perbuatan hukum.
- 4) Bila perkawinan putus karena perceraian, harta bersama diatur menurut hukumnya masing-masing. Menurut penjelasan Pasal 37 Undang-Undang Perkawinan, yaitu hukum agama (kaidah agama), hukum adat dan hukum-hukum lainnya.

2.2.3 Timbulnyan Hubungan Antara Orang Tua dan Anak

Definisi anak dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.

Manusia dalam hukum perdata, memiliki status sebagai subjek hukum sejak ia dilahirkan. Pasal 2 KUHP memberi pengecualian bahwa anak yang masih dalam kandungan dapat menjadi subjek hukum apabila ada kepentingan yang menghendaki dan dilahirkan dalam keadaan hidup. Manusia sebagai subjek hukum berarti manusia memiliki hak dan kewajiban dalam lalu lintas hukum, namun tidak berarti semua manusia cakap bertindak dalam lalu lintas hukum. Orang-orang yang tidak memiliki kewenangan atau kecakapan untuk melakukan perbuatan hukum diwakili oleh orang lain.

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 memperoleh anak (keturunan) tidak dijadikan tujuan perkawinan, namun tentang anak tetap dipandang sebagai hal yang cukup penting, karena mempunyai kaitan erat dengan pewarisan, sehingga tentang anak ini diatur secara khusus dalam Pasal 42 sampai dengan Pasal 49 dan Pasal 55. Disebutkan bahwa anak yang sah adalah anak yang dilahirkan dalam atau sebagai akibat perkawinan yang sah. Hal ini berarti bila anak yang lahir di luar perkawinan yang sah bukanlah anak yang sah.

Ini membawa konsekuensi paham bidang kewarisan, sebab anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya. Anak yang lahir di luar perkawinan itu hanya dapat mewarisi harta benda yang ditinggalkan ibunya dan keluarga ibunya, namun tidak mewarisi harta benda yang ditinggalkan ayahnya dan keluarga ayahnya. Anak yang dilahirkan di luar perkawinan tersebut hanyalah menjadi ahli waris ibunya dan keluarga ibunya, tetapi tidak menjadi ahli waris ayahnya dan keluarga ayahnya. Seorang suami dapat menyangkal sahnya anak yang dilahirkan istrinya, bilamana dapat dibuktikan bahwa

istrinya telah berbuat zina dan anak itu akibat dari perzinaan. Pengadilan memberikan keputusan tentang sah tidaknya anak yang disangkal itu atas permintaan yang berkepentingan dengan lebih dahulu mewajibkan yang berkepentingan mengucapkan sumpah¹⁵

2.3 Pelayanan Publik

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik maka diketahui bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Tujuan pelayanan publik adalah mempersiapkan pelayanan publik tersebut yang dikehendaki atau dibutuhkan oleh publik, dan bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihannya dan cara mengaksesnya yang direncanakan dan disediakan oleh pemerintah.¹⁶

¹⁵ Wahyono Darmabrata, *Syarat Sahnya Perkawinan Hak dan Kewajiban Suami Isteri Harta Benda Perkawinan*, Rizkita, Jakarta, 2009, hlm.26.

¹⁶ H.A.S. Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hlm.13.

Organisasi pelayanan publik mempunyai ciri *public accountability*, di mana setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima. Sangat sulit untuk menilai kualitas suatu pelayanan tanpa mempertimbangkan peran masyarakat sebagai penerima pelayanan dan aparat pelaksana pelayanan itu. Evaluasi yang berasal dari pengguna pelayanan, merupakan elemen pertama dalam analisis kualitas pelayanan publik. Elemen kedua dalam analisis adalah kemudahan suatu pelayanan dikenali baik sebelum dalam proses atau setelah pelayanan itu diberikan.

Pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Tujuan pelayanan publik adalah mempersiapkan pelayanan publik tersebut yang dikehendaki atau dibutuhkan oleh publik, dan bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihan dan cara mengaksesnya yang disediakan oleh pemerintah.¹⁷

Pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur dasar sebagai berikut:

- a. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak;
- b. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang teguh pada efisiensi dan efektivitas;

¹⁷ *Ibid*, hlm.14.

- c. Kualitas, proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan;
- d. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya.¹⁸

Organisasi pelayanan publik mempunyai ciri *public accountability*, di mana setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima. Sangat sulit untuk menilai kualitas suatu pelayanan tanpa mempertimbangkan peran masyarakat sebagai penerima pelayanan dan aparat pelaksana pelayanan itu. Evaluasi yang berasal dari pengguna pelayanan, merupakan elemen pertama dalam analisis kualitas pelayanan publik. Elemen kedua dalam analisis adalah kemudahan suatu pelayanan dikenali baik sebelum dalam proses atau setelah pelayanan itu diberikan.

Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik yang antara lain sebagai berikut:

a. Struktur Organisasi

Struktur adalah susunan berupa kerangka yang memberikan bentuk dan wujud, dengan demikian akan terlihat prosedur kerjanya. Dalam organisasi pemerintahan, prosedur merupakan sesuatu rangkaian tindakan yang ditetapkan lebih dulu, yang harus dilalui untuk mengerjakan sesuatu tugas. Struktur organisasi juga dapat diartikan sebagai suatu hubungan karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi di dalam badan-

¹⁸ Tjahya Supriatna, *Administrasi Birokrasi dan Pelayanan Publik*, Nimas Multima, Jakarta, 2005, hlm. 54.

badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial atau nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijaksanaan

Struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang akan diikuti. Struktur organisasi mempunyai tiga komponen, yaitu: kompleksitas, formalisasi dan sentralisasi. Kompleksitas berarti dalam struktur organisasi mempertimbangkan tingkat differensiasi yang ada dalam organisasi termasuk di dalamnya tingkat spesialisasi atau pembagian kerja, jumlah tingkatan dalam organisasi serta tingkat sejauh mana unit-unit organisasi tersebar secara geografis. Formalisasi berarti dalam struktur organisasi memuat tentang tata cara atau prosedur bagaimana kegiatan dilaksanakan (*Standard Operating Procedures*), apa yang boleh dan tidak dapat dilakukan. Sentralisasi berarti dalam struktur organisasi memuat tentang kewenangan pengambilan keputusan, apakah disentralisasi atau didesentralisasi.

Berdasarkan pengertian dan fungsi struktur organisasi tersebut menunjukkan bahwa struktur organisasi mempunyai peranan yang sangat penting dalam suatu organisasi, sehingga dengan demikian struktur organisasi juga sangat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan.

b. Kemampuan Aparat

Aparatur pemerintah, adalah kumpulan manusia yang mengabdikan pada kepentingan negara dan pemerintahan dan berkedudukan sebagai pegawai negeri. Aparatur pemerintah adalah seluruh jajaran pelaksana pemerintah yang memperoleh kewenangannya berdasarkan pendelegasian dari Presiden. Aparatur

negara atau aparatur adalah pelaksana kegiatan dan proses penyelenggaraan pemerintahan, baik yang bekerja dalam badan eksekutif, legislatif dan yudikatif maupun mereka yang sebagai TNI dan pegawai negeri sipil pusat dan daerah yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah

Aparat negara dan atau aparatur pemerintah, diharapkan atau dituntut adanya kemampuan baik berupa pengetahuan, keterampilan serta sikap perilaku yang memadai, sesuai dengan tuntutan pelayanan dan pembangunan sekarang ini. Sementara itu, konsep lain mendefinisikan kemampuan (*ability*) sebagai sifat yang dibawa lahir atau dipelajari yang memungkinkan seseorang melakukan hal yang bersifat mental atau fisik, sedangkan *skill* atau keterampilan adalah kecakapan yang berhubungan dengan tugas.¹⁹

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa dalam hal kualitas pelayanan publik, maka kemampuan aparat sangat berperan penting dalam hal ikut menentukan kualitas pelayanan publik tersebut. Kemampuan aparat dipengaruhi oleh berbagai faktor yaitu tingkat pendidikan, kemampuan penyelesaian pekerjaan sesuai jadwal, kemampuan melakukan kerja sama, kemampuan menyesuaikan diri terhadap perubahan organisasi, kemampuan dalam menyusun rencana kegiatan, kecepatan dalam melaksanakan tugas, tingkat kreativitas mencari tata kerja yang terbaik, tingkat kemampuan dalam memberikan pertanggungjawaban kepada atasan, tingkat keikutsertaan dalam pelatihan/kursus yang berhubungan dengan bidang tugas.

Sistem pelayanan merupakan suatu kebulatan dari keseluruhan yang kompleks terorganisir, berupa suatu himpunan perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang

¹⁹ *Ibid*, hlm. 56-57.

membentuk suatu kebulatan dari keseluruhan yang utuh. Untuk sistem pelayanan perlu diperhatikan apakah ada pedoman pelayanan, syarat pelayanan yang jelas, batas waktu, biaya atau tarif, prosedur, buku panduan, media informasi terpadu saling menghargai dari masing-masing unit terkait atau unit terkait dengan masyarakat yang membutuhkan pelayanan itu sendiri. Sistem pelayanan adalah kesatuan yang utuh dari rangkaian pelayanan yang saling terkait, bagian atau anak cabang dari suatu sistem pelayanan terganggu maka akan mengganggu pula keseluruhan pelayanan itu sendiri. Dalam hal ini apabila salah satu unsur pelayanan seperti tinggi mahal biaya, kualitasnya rendah atau lamanya waktu pengurusan maka akan merusak citra pelayanan di suatu tempat.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dinyatakan bahwa sistem pelayanan yang berkualitas pelayanan publik harus memperhatikan kenyamanan dalam memperoleh pelayanan berkaitan dengan lokasi tempat pelayanan; kejelasan informasi tentang pelayanan yang diberikan dan perlindungan terhadap dampak hasil pelayanan.

2.4 Kantor Urusan Agama dan Pelayanan Publik

2.4.1 Pengertian Kantor Urusan Agama

Kantor Urusan Agama adalah instansi vertikal di bawah Kementerian Agama yang secara institusional berada paling depan dan menjadi ujung tombak dalam pelaksanaan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat di bidang keagamaan, termasuk dalam hal pernikahan.²⁰

²⁰ <http://www.kemenag.go.id/Diakses> 30 Desember 2014.

KUA memiliki Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) fungsional, yaitu penerimaan yang terjadi sebagai akibat dari pelaksanaan tugas dari suatu instansi pemerintah dalam memberikan pelayanan pada masyarakat. Masyarakat yang mendapatkan pelayanan tersebut dikenakan tarif sesuai dengan peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah. Dalam hal ini KUA memberikan pelayanan pencatatan nikah dan rujuk (NR) kepada masyarakat yang dikenakan tarif sesuai ketentuan pemerintah.

2.4.2 Pengelolaan Biaya Pencatatan Nikah dan Rujuk di KUA

Penerimaan KUA dari masyarakat adalah penerimaan negara sehingga harus disetorkan terlebih dahulu ke kas negara. Meskipun begitu, KUA bisa menggunakan penerimaan tersebut untuk membiayai operasionalnya dalam melayani masyarakat sesuai dengan mekanisme yang berlaku. Mekanisme pengelolaan PNBP di KUA sesuai dengan peraturan Menteri Agama Nomor 71 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Biaya Pencatatan Nikah dan Rujuk adalah sebagai berikut:

- a. Biaya Nikah-Rujuk (NR) dikelola dalam sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dimuat dalam Rencana Kerja Anggaran Kementerian-Lembaga/Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (RKA-KL/DIPA) Kandepag.
- b. Target penerimaan dan pengeluaran PNBP NR diajukan oleh Kepala Kandepag kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama dalam bentuk proposal yang dilampiri dengan realisasi penerimaan serta Rencana Penggunaan Dana PNBP-NR yang dituangkan dalam format RKA-KL, sesuai dengan jadwal dan ketentuan yang berlaku.

- c. Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama mengajukan usulan target penerimaan dan pengeluaran PNBPNR dari masing-masing Kandepag dalam wilayahnya, kepada Sekretaris Jenderal Departemen Agama Pusat cq. Kepala Biro Keuangan dan BMN, dalam bentuk proposal yang dilampiri rencana penerimaan dan Penggunaan Dana PNBPNR yang dituangkan dalam format RKA-KL dari setiap Kandepag, sesuai dengan jadwal dan ketentuan yang berlaku.
- d. Sekretaris Jenderal Departemen Agama mengajukan target penerimaan dan pengeluaran PNBPNR ke Direktorat Jenderal Anggaran Departemen Keuangan untuk mendapatkan persetujuan Pagu Anggaran yang bersumber dari PNBPNR.
- e. PNBPNR dapat digunakan sesuai dengan izin penggunaannya untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan substansi PNBPNR meliputi: peningkatan SDM dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan nr kepada masyarakat; pelayanan dan bimbingan di bidang perkawinan serta penegakan hukum; investasi berkaitan dengan kegiatan; pemeliharaan, perbaikan kantor, gedung dan investasi lainnya lainnya yang berkaitan dengan pelayanan NR; operasional perkantoran dalam rangka meningkatkan pelayanan NR serta transport Penghulu, pegawai dan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N).
- f. Penggunaan PNBPNR dituangkan dalam RKA-KL dengan porsi Kandepag Kab/Kota sebesar 20% dari Pagu Pengeluaran dan KUA sebesar 80 % dari Pagu Pengeluaran.
- g. Kepala Kandepag memiliki kewenangan untuk mengalokasikan penggunaan PNBPNR dengan mempertimbangkan skala prioritas kegiatan pada KUA.

- h. Pelaksanaan penggunaan PNBPNR pada kandepeg menggunakan mekanisme pencairan sesuai dengan ketentuan perbendaharaan.²¹

Berdasarkan mekanisme maka diketahui bahwa beberapa hal yang bisa menghambat pengelolaan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) termasuk penggunaannya di KUA, yaitu target penerimaan yang diajukan, bisa lebih kecil dari yang seharusnya. Kemungkinan faktor penyebabnya, bisa jadi karena khawatir bila target penerimaan tidak tercapai akan mengurangi penilaian kinerja, bisa juga adanya kemungkinan tidak ingin penerimaan yang sebenarnya diketahui. Target penerimaan yang kecil jelas mempengaruhi besarnya pengeluaran yang akan dibiayai langsung dengan penerimaan tersebut. Akhirnya pengeluaran yang dianggarkan menjadi lebih kecil dari yang sebenarnya dibutuhkan. Padahal bila target penerimaan sesuai dengan keadaan yang sebenarnya (besar) bahkan disusun dengan target yang optimis, maka otomatis bisa dibuat penganggaran yang bisa memenuhi semua kebutuhan operasional. Adanya pembiayaan yang semestinya tidak perlu dibebankan pada PNBP nikah-rujuk, Kegiatan peningkatan SDM dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta kegiatan pelayanan dan bimbingan di bidang perkawinan serta penegakan hukum, semestinya tidak menggunakan biaya PNBP dari KUA. Kegiatan-kegiatan tersebut merupakan bagian tugas dari Kementerian Agama sehingga sudah sewajarnya biaya yang diperlukan untuk melaksanakannya dibebankan pada anggaran Kementerian Agama, bukannya membebani PNBP yang berasal dari pelayanan KUA. Hanya kegiatan yang terkait langsung dengan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat yang seharusnya dibebankan pada penerimaan instansi bersangkutan.

²¹ <http://www.kemenag.go.id/Diakses> 30 Desember 2014.

PNBP yang merupakan penerimaan negara dari pelayanan KUA kepada masyarakat tidak seluruhnya digunakan untuk keperluan KUA dalam rangka membiayai pelayanan kepada masyarakat. 20%nya merupakan porsi yang digunakan oleh Kandepag Kab/Kota, sedangkan KUA hanya bisa menggunakan 80%nya. Hal ini jelas mengurangi anggaran KUA bersangkutan yang seharusnya bisa digunakan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu kewenangan untuk mengalokasikan penggunaan PNBP-NR ada pada Kepala Kandepag, dengan mempertimbangkan skala prioritas kegiatan pada KUA. Hal ini memperpanjang birokrasi dan bisa menimbulkan perbedaan penafsiran, mana yang prioritas mana yang tidak, antara Kandepag dan KUA. Seharusnya kewenangan tersebut diserahkan saja kepada KUA karena mereka yang lebih tahu prioritas masing-masing sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan kondisi di lapangan.

Berapapun biaya yang ditetapkan pemerintah terkait pelayanan KUA kepada masyarakat, tidak akan banyak berpengaruh pada terpenuhinya biaya operasional KUA untuk melayani masyarakat. Hal ini akan terus terjadi bila belum adanya kesadaran dalam perencanaan dan pengelolaan anggaran dengan baik disisi penerimaan maupun pengeluaran. Secara prinsip, biaya yang diperlukan oleh KUA dalam melayani masyarakat seharusnya bisa ditutupi dari penerimaan yang dibayarkan oleh masyarakat. Asalkan perencanaan dan penganggarannya dilakukan dengan penuh kejujuran dan memperhatikan kaidah-kaidah sesuai undang-undang dan peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Petugas KUA/penghulu telah diberikan penghasilan dan fasilitas dari pemerintah. Adapun cukup tidak cukupnya hal tersebut sangatlah relatif dan bisa diperdebatkan. Sebagai abdi negara dan pelayan masyarakat yang berintegritas, profesional dan jujur, sudah seharusnya mereka tidak mengharapkan apalagi meminta imbalan atau sesuatu apapun dari masyarakat yang dilayaninya. Apalagi pelaksanaan tugas mereka sangat erat kaitannya dengan ajaran agama yang menjunjung tinggi nilai-nilai moral.

Terkait tugas-tugas mereka yang bila memang tidak bisa dihindari harus melayani masyarakat hingga ke tempat yang jauh dan memerlukan biaya yang cukup besar, maka sudah seharusnya negara memfasilitasi pelaksanaan tugas tersebut. Petugas KUA wajib diberikan fasilitas dalam rangka melaksanakan tugasnya tersebut seperti kendaraan operasional ataupun biaya perjalanan dinas. Biaya perjalanan dinas tersebut akan ditanggung negara sesuai besarnya pengeluaran yang dikeluarkan, mulai dari biaya transportasi, penginapan, dan uang harian (terdiri dari uang makan, uang saku, uang transport lokal) untuk dipergunakan selama dalam perjalanan dinas melayani masyarakat. Biaya-biaya ini dapat dijadikan dasar dalam menetapkan berapa besarnya biaya yang harus dikeluarkan masyarakat sesuai dengan situasi dan kondisi di lapangan. Semua biaya yang dibutuhkan tersebut hanya dapat dibiayai bila telah masuk dalam dokumen anggaran. Oleh karena itu sangat diperlukan upaya keras yang dilandasi dengan kejujuran dan niat baik dalam membuat perencanaan dan penganggaran baik untuk penerimaan maupun pengeluaran.²²

Kementerian Agama beserta KUA hendaknya mengkaji kemungkinan adanya cara-cara lain untuk memudahkan pelayanan pencatatan pernikahan. Apalagi sesuai ajaran

²² <http://www.kemenag.go.id/Diakses> 30 Desember 2014.

agama Islam, untuk menikahkan calon pengantin/suami-istri tidak diperlukan persyaratan yang rumit. Agama Islam menganjurkan untuk memudahkan pelaksanaan pernikahan. Bila memang memungkinkan, tidak perlu petugas KUA yang datang langsung untuk menikahkan atau melangsungkan akad nikah. Di masyarakat cukup banyak tokoh agama yang punya pemahaman dan kompetensi untuk menikahkan pasangan calon suami-istri. Pihak Kemenag dan KUA bisa menjadi regulator agar pelaksanaannya berlangsung tertib. Adapun pencatatan pernikahannya, di jaman sekarang ini bisa menggunakan teknologi informasi dan komunikasi yang serba canggih. Mungkin pihak Kemenag dan KUA dapat mempertimbangkan pencatatan pernikahan secara online baik melalui situs/website ataupun melalui email. Kemenag dan KUA tinggal mengatur bagaimana teknis persyaratan dan dokumen yang diperlukan. Bila perlu masyarakat diwajibkan untuk mengupload/mengirimkan rekaman video acara akad pernikahan yang dilaksanakan jauh dari KUA setempat.