

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara atas barang, jasa, dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan kepada negara untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara demi kesejahteraan sehingga efektivitas suatu sistem pemerintahan sangat ditentukan oleh baik buruknya penyelenggaraan pelayanan publik. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pun secara tegas menyatakan bahwa salah satu tujuan didirikan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan publik dan mencerdaskan kehidupan bangsa (Surjadi, 2009:17).

Salah satu bentuk pelayanan administrasi yang diberikan oleh negara adalah pelayanan administrasi di bidang kependudukan, yang meliputi peristiwa penting dan peristiwa kependudukan. Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menyatakan bahwa pada hakikatnya negara berkewajiban 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 luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perlindungan dan pengakuan tersebut akan berjalan efektif apabila instansi pelaksana yang berwenang mampu melaksanakan peranannya dengan baik dan profesional.

Suatu instansi dikatakan berperan atau memiliki peran apabila perilaku atau tindakan yang dilakukan telah sesuai dengan tugas dan fungsinya. Dalam konteks di atas, peran suatu instansi yang ditentukan oleh aturan hukum merupakan peran yang seharusnya dilakukan. Apabila peran ini dilakukan sesuai dengan peraturan, berarti aparat penegak hukum yang bersangkutan melakukan peran yang diharapkan (*expected role*) atau peran yang ideal menurut konsepsi pembuat peraturan (Wahyu Sasongko, 2011:11).

Instansi pemerintah mendapatkan tugas berdasarkan hukum publik sehingga dalam menjalankan berbagai aktivitasnya tunduk pada ketentuan hukum publik, khususnya hukum administrasi negara. Dalam melaksanakan tugasnya sebagai penyelenggara kenegaraan dan pemerintahan, instansi pemerintah harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang (Ridwan HR, 2006:100).

Sebagai suatu instansi pemerintah, legitimasi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil diperoleh dari Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, selanjutnya disebut sebagai UU Adminduk yang secara jelas disebutkan dalam Pasal 1 Angka 7 bahwa Instansi Pelaksana adalah perangkat pemerintah kabupaten/kota yang bertanggung jawab dan berwenang melaksanakan pelayanan dalam urusan administrasi kependudukan.

Salah satu bentuk administrasi kependudukan adalah pencatatan peristiwa penting. Pasal 1 Angka 17 Undang-Undang Adminduk, Peristiwa Penting adalah kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama, perubahan status kewarganegaraan, dan kematian. Perkawinan sebagai salah satu peristiwa penting harus mendapatkan pengakuan status hukum oleh negara. Pengakuan status hukum merupakan bagian dari pelayanan publik yang diberikan oleh negara kepada penduduknya. Untuk mendapatkan pengakuan hukum maka perkawinan perlu dicatatkan terlebih dahulu.

Indonesia sebagai negara hukum telah mengatur tentang perkawinan yang tertuang dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan telah dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 yaitu tentang pelaksanaan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dan mengenai pencatatan perkawinan yang terdapat dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, serta Intruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam (KHI), dan peraturan-peraturan lainnya mengenai perkawinan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang selanjutnya disebut Undang-Undang Perkawinan, pengertian perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Mengenai sahnya perkawinan dan pencatatan perkawinan terdapat pada Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan, yang berbunyi: Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Menurut Pasal 2 ayat (1) ini diketahui bahwa sebuah perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Hal ini berarti bahwa jika suatu perkawinan telah memenuhi syarat dan rukun nikah atau ijab qabul telah dilaksanakan (bagi umat Islam) atau pendeta/pastor telah melaksanakan pemberkatan atau ritual lainnya maka perkawinan tersebut adalah sah terutama bagi agama dan kepercayaan masyarakat. Akan tetapi, sahnya perkawinan berdasarkan agama dan kepercayaan masyarakat perlu mendapat pengakuan dari negara yang dalam hal ini ketentuannya terdapat pada Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Perkawinan, tentang pencatatan perkawinan adalah tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pencatatan perkawinan bertujuan agar keabsahan perkawinan mempunyai kekuatan hukum. Jadi, tidak menentukan sah/tidaknya suatu perkawinan.

Pencatatan perkawinan meskipun tidak menjadi penentu sah/tidaknya suatu perkawinan, namun demi terciptanya tertib administrasi kependudukan dan berbagai manfaat lainnya bagi orang yang bersangkutan maka masyarakat baik WNI maupun WNA sebaiknya mencatatkan perkawinan mereka. Kenyataan yang ada bahwa banyak masyarakat yang belum melakukan pencatatan perkawinan dikarenakan kurangnya pemahaman warga mengenai pentingnya pencatatan perkawinan. Pencatatan perkawinan yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil diperuntukkan bagi warga negara yang beragama non-Islam dan warga negara asing.

Sejak berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia No 32 Tahun 2004, diharapkan dapat memberikan dampak nyata yang luas terhadap peningkatan pelayanan terhadap masyarakat. Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah memungkinkan terjadinya penyelenggaraan pelayanan dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam pemberian dan peningkatan kualitas pelayanan (Surjadi, 2009:8).

Berdasarkan asas desentralisasi maka pelayanan di bidang pencatatan sipil (perkawinan) menjadi kewenangan dan tanggung jawab daerah. Oleh karena itu, masing-masing daerah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat membentuk instansi pemerintah ini. Di Kabupaten Lampung Timur, pembentukan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil didasarkan oleh Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Timur No 22 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lampung Timur sebagai pelaksana otonomi daerah khususnya di bidang pencatatan sipil, memiliki fungsi sebagai penyelenggara urusan pemerintahan dan pelayanan publik (Pasal 49 Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Timur No 22 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah).

Hakikat kinerja pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Kinerja pelayanan publik yang prima dapat dinilai dari proses

dan produk layanannya. Sejak awal proses registrasi, pencatatan, hingga produk layanan berupa kutipan akta perkawinan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lampung Timur tidak luput dari berbagai kendala, seperti lamanya jangka waktu penerbitan kutipan akta yang menunjukkan bahwa tidak diperolehnya kepastian waktu bagi masyarakat yang melakukan pencatatan perkawinan. Masalah lain muncul dari ketersediaan fasilitas yang kurang mendukung sehingga Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lampung Timur terkendala dalam penerbitan akta. Hal-hal tersebut secara tidak langsung menjadi penyebab rendahnya tingkat kepatuhan hukum masyarakat dalam mencatatkan peristiwa penting yang mereka alami.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lampung Timur peneliti ambil sebagai suatu contoh kasus dalam pemberian kepastian hukum bagi masyarakat yang melakukan pencatatan perkawinan, sebab Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lampung Timur merupakan dinas yang cukup inovatif di bidang kependudukan sehingga menjadi contoh bagi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang ada di Provinsi Lampung. Administrasi dan prosedur pencatatan perkawinan yang ada sekarang setidaknya dapat dijadikan sebagai suatu bahan penilaian keefektifan kinerja pelayanan publik oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lampung Timur.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian mengenai keefektifan pelayanan pencatatan perkawinan dengan judul:

**EFEKTIVITAS KINERJA PELAYANAN PUBLIK DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL KABUPATEN LAMPUNG TIMUR.**

## **B. Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup**

### **1. Rumusan Masalah**

- a. Mengapa perkawinan penting untuk dicatatkan oleh pasangan suami istri?
- b. Bagaimana efektivitas kinerja pelayanan publik Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lampung Timur dalam pencatatan perkawinan?

### **2. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup permasalahan dalam penelitian ini dibatasi pada pencatatan perkawinan, yang meliputi: pentingnya pencatatan perkawinan, substansi hukum, struktur hukum, dan kultur hukum. Oleh karena itu, lingkup kajian skripsi ini adalah pelaksanaan tugas dan fungsi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No 63 Tahun 2003, serta Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Timur No. 22 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah.

## **C. Tujuan Penelitian**

- a. Menganalisis pentingnya pencatatan perkawinan bagi pasangan suami istri.
- b. Menganalisis efektivitas kinerja pelayanan publik Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lampung Timur dalam pencatatan perkawinan.

## **D. Kegunaan Penelitian**

### **1. Kegunaan Teoretis**

Hasil penelitian ini secara teoretis berguna dalam pengembangan ilmu hukum administrasi negara, yang berkaitan dengan kinerja pelayanan publik di bidang administrasi kependudukan khususnya dalam pencatatan perkawinan.

### **2. Kegunaan Praktis**

- a. sebagai bahan pertimbangan bagi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lampung Timur dalam meningkatkan pelayanan pencatatan sipil kepada masyarakat,
- b. sebagai bahan informasi bagi Pemerintah Daerah dalam mendukung pengembangan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lampung Timur,
- c. sebagai bahan informasi bagi masyarakat luas yang ingin mengetahui, mendalami, dan membuat akta catatan sipil khususnya mengenai perkawinan sebagai pemenuhan hak individu,
- d. sebagai bahan referensi dan informasi awal bagi peneliti yang akan melakukan penelitian lebih lanjut,
- e. sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana hukum.