

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Efektivitas

Secara etimologi kata efektivitas berasal dari kata efektif, dalam bahasa Inggris *effectiveness* yang telah mengintervensi kedalam Bahasa Indonesia dan memiliki makna “berhasil”. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008:352), efektivitas adalah keefektifan, yaitu keberhasilan suatu usaha, tindakan. Dalam bahasa Belanda *effectief* memiliki makna berhasil guna. Sedangkan, efektivitas hukum secara tata bahasa dapat diartikan sebagai keberhasilangunaan hukum, hal ini berkenaan dengan keberhasilan pelaksanaan hukum itu sendiri, sejauh mana hukum atau peraturan itu berjalan optimal dan efisien atau tepat sasaran.

Menurut para ahli, efektivitas adalah (Samodra Wibawa, 1992:32):

- a. Richard M. Steers, keberhasilan kepemimpinan dan organisasi diukur dengan konsep efektivitas. Efektivitas itu paling baik dapat dimengerti jika dilihat dari sudut sejauh mana suatu organisasi berhasil mendapatkan dan memanfaatkan sumber daya dalam usahanya mengerjakan tujuan organisasi.
- b. J.L. Gibson, konsep efektivitas dapat didekati dari dua segi, yaitu tujuan dan teori sistem. Pendekatan tujuan memandang bahwa organisasi itu dibentuk dengan suatu tujuan dan oleh karena itu orang-orang di dalamnya berusaha secara rasional agar tujuan tercapai. Dengan demikian, efektivitas diartikan sebagai pencapaian yang telah disepakati bersama. Sedangkan pendekatan sistem memandang bahwa organisasi mendapatkan sumber dari lingkungannya. Organisasi adalah suatu unsur dari sejumlah unsur lain, saling berhubungan dan saling bergantung. Dalam hal ini, efektivitas menggambarkan seluruh siklus input-proses-output dan hubungan timbal-balik antara organisasi dan lingkungannya.

- c. Barnard (1938:16) mendefinisikan efektivitas organisasi sebagai pencapaian tujuan-tujuan organisasi.
- d. Etzioni mendefinisikan efektivitas sebagai tingkat terwujudnya sasaran dan tujuan organisasi.
- e. Sampson (1966:144) memberikan definisi yang agak berbeda, menurutnya dimensi-dimensi efektivitas adalah sebagai berikut:
 - 1) *goal attainment*, yakni kemampuan manajer untuk mewujudkan kebutuhan ekonomi bagi para anggotanya,
 - 2) *adaptation*, yakni usaha untuk mencangkokkan diri pada lingkungan,
 - 3) *integration*, yakni sejauhmana manajer mampu menyatukan berbagai departemen dan fungsi di dalam organisasinya. Contoh: berapa jumlah pegawai yang keluar setiap tahun?
 - 4) *latency*, yakni langkah yang diambil untuk menjaga komitmen dan partisipasi para.

Menurut Lawrence M. Friedman dalam bukunya yang berjudul “*Law and Society*”, yang dikutip oleh Soerjono (Soerjono Soekanto dan Abdullah Mustafa, 1982:13), efektif atau tidaknya suatu perundang-undangan sangat dipengaruhi oleh tiga faktor, yang kita kenal sebagai efektivitas hukum, dimana ketiga faktor tersebut adalah

1. Substansi Hukum
Substansi hukum adalah inti dari peraturan perundang-undang itu sendiri.
2. Struktur Hukum
Struktur hukum adalah para penegak hukum. Penegak hukum adalah kalangan penegak hukum yang langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum tersebut.
3. Budaya Hukum
Budaya hukum adalah bagaimana sikap masyarakat hukum di tempat hukum itu dijalankan. Apabila kesadaran masyarakat untuk mematuhi peraturan yang telah ditetapkan dapat diterapkan maka masyarakat akan menjadi faktor pendukung. Namun, bila masyarakat tidak mau mematuhi peraturan yang ada maka masyarakat akan menjadi faktor penghambat utama dalam penegakan peraturan yang dimaksud.

Menurut Soerjono Soekanto (1982:217) ada beberapa faktor yang mempengaruhi kesadaran hukum, dijelaskan secara singkat sebagai berikut:

- a. Pengetahuan tentang ketentuan-ketentuan hukum
Secara umum peraturan-peraturan yang telah sah maka dengan sendirinya peraturan-peraturan tadi akan tersebar luas dan diketahui umum, tetapi sering kali terjadi suatu golongan tertentu di dalam masyarakat tidak mengetahui atau kurang mengetahui tentang ketentuan-ketentuan hukum yang khusus bagi mereka.
- b. Pengakuan terhadap ketentuan-ketentuan hukum
Pengakuan masyarakat terhadap ketentuan-ketentuan hukum, berarti masyarakat mengetahui isi dan kegunaan dari norma-norma hukum tertentu. Artinya ada suatu derajat pemahaman tertentu terhadap ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku. Hal ini juga dapat berarti bahwa derajat kesadaran hukum agak lebih tinggi dari sekedar pengetahuan belaka. Namun, hal ini belum merupakan jaminan bahwa warga masyarakat yang mengakui ketentuan-ketentuan hukum tertentu dengan sendirinya mematuhi, tetapi juga perlu diakui bahwa orang-orang yang memahami suatu ketentuan hukum ada kalanya cenderung untuk mematuhi.
- c. Penghargaan terhadap ketentuan-ketentuan hukum
Penghargaan atau sikap terhadap ketentuan-ketentuan hukum, yaitu sampai sejauh manakah suatu tindakan atau perbuatan yang dilarang hukum diterima oleh sebagian besar warga masyarakat. Juga reaksi masyarakat yang didasarkan pada sistem nilai-nilai yang berlaku. Masyarakat mungkin menentang atau mungkin mematuhi hukum karena kepentingan mereka terjamin pemenuhannya.
- d. Penaatan atau kepatuhan terhadap ketentuan-ketentuan hukum
Salah satu tugas hukum yang penting adalah mengatur kepentingan-kepentingan para warga masyarakat. Kepentingan para warga masyarakat tersebut lazimnya bersumber pada nilai-nilai yang berlaku, yaitu anggapan tentang apa yang baik dan apa yang harus dihindari.
Ketaatan masyarakat terhadap hukum, dengan demikian sedikit banyak tergantung apakah kepentingan-kepentingan warga masyarakat dalam bidang-bidang tertentu dapat ditampung oleh ketentuan-ketentuan hukum. Ada juga suatu anggapan bahwa kepatuhan hukum disebabkan karena adanya rasa takut pada sanksi, karena ingin memelihara hubungan baik dengan rekan-rekan sekelompok atau pimpinan, karena kepentingannya terlindung, karena cocok dengan nilai-nilai yang dianutnya.

Untuk meningkatkan kesadaran hukum diperlukan adanya pembinaan maupun penyuluhan-penyuluhan agar warga masyarakat benar-benar mengetahui atau

mengerti kegunaan atau manfaat dari peraturan hukum itu sehingga warga masyarakat dengan suka rela menaati dan mematuhi peraturan hukum tersebut.

Menurut Soerjono Soekanto (1982:228), indikator-indikator dari kesadaran hukum sebenarnya merupakan petunjuk-petunjuk yang relatif kongkrit tentang taraf kesadaran hukum. Ini dapat dijelaskan lagi secara singkat bahwa:

- a. Indikator pertama adalah pengetahuan hukum
Seseorang mengetahui bahwa perilaku-perilaku tertentu itu telah diatur oleh hukum. Peraturan hukum adalah hukum tertulis maupun hukum yang tidak tertulis. Perilaku tersebut menyangkut perilaku yang dilarang oleh hukum maupun perilaku yang diperbolehkan oleh hukum.
- b. Indikator kedua adalah pengakuan hukum
Seseorang warga masyarakat mempunyai pengetahuan dan pemahaman mengenai aturan-aturan tertentu, terutama dari segi isinya. Misalnya adanya pengetahuan dan pemahaman yang benar dari masyarakat tentang arti pentingnya pencatatan perkawinan.
- c. Indikator yang ketiga adalah sikap hukum
Seseorang mempunyai kecenderungan untuk mengadakan penilaian tertentu terhadap hukum.
- d. Indikator yang keempat adalah perilaku hukum
Seseorang atau dalam suatu masyarakat warganya mematuhi peraturan yang berlaku.

Keempat indikator tadi sekaligus menunjukkan pada tingkatan-tingkatan kesadaran hukum tertentu didalam perwujudannya. Apabila seseorang hanya mengetahui hukum maka dapat dikatakan bahwa tingkat kesadaran hukumnya masih rendah, tetapi kalau seseorang atau dalam suatu masyarakat telah berperilaku sesuai dengan hukum maka kesadaran hukumnya tinggi. Jika hukum ditaati maka hal itu merupakan petunjuk penting bahwa hukum tersebut efektif (dalam arti mencapai tujuannya).

B. Pengertian Kinerja

Istilah kinerja didefinisikan dengan istilah hasil kerja, prestasi kerja, dan *performance*. Dalam Kamus Oxford (1995:306) “*to perform*” mempunyai beberapa “*entries*” berikut: (1) *to do or carry out; executive*, (2) *to discharge or fulfill, as a vow*, (3) *to party, as a character in a play*, (4) *to render by the voice or musical instrument*, (5) *to execute or complete on undertaking*, (6) *to act a part in a play*, (7) *to perform music*, (8) *to do what is expected of person or machine*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1998:503) dikemukakan arti kinerja sebagai “(1) sesuatu yang dicapai; (2) prestasi yang diperlihatkan; (3) kemampuan kerja”.

Berikut ini berapa pengertian kinerja (Samodra Wibawa, 1992:64):

- a. Menurut Jenegreen, penampilan organisasi adalah seberapa jauh tingkat kemampuan pelaksanaan tugas-tugas organisasi.
- b. Dalam Interplan tahun 1969, *performance is the primary criterion for judging organizations. The terms performance refers to the ongoing operations, activities, programmes or mission of an organization.*
- c. Menurut Fattah, kinerja atau prestasi kerja (*performance*) diartikan sebagai ungkapan kemampuan yang didasari oleh pengetahuan, sikap dan keterampilan, dan motivasi dalam menghasilkan sesuatu.
- d. Menurut Sedarmayanti bahwa kinerja merupakan terjemahan dari *performance* yang berarti prestasi kerja, pelaksanaan kerja, pencapaian kerja, unjuk kerja atau penampilan kerja.
- e. Samsudin menyebutkan bahwa kinerja adalah tingkat pelaksanaan tugas yang dapat dicapai seseorang, unit atau divisi dengan menggunakan kemampuan yang ada dan batasan-batasan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan organisasi/perusahaan.

Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kinerja adalah penampilan yang melakukan, menggambarkan, dan menghasilkan suatu hal yang bersifat fisik dan non fisik sesuai dengan petunjuk, fungsi, dan tugasnya yang didasari oleh pengetahuan, sikap, keterampilan, dan motivasi.

Setiap individu atau organisasi tentu memiliki tujuan yang akan dicapai dengan menetapkan target atau sasaran. Seperti yang diungkapkan oleh para ahli, berikut ini (Samodra Wibawa, 1992:37):

- a. Prawirosentono yang mengartikan kinerja sebagai hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal dan sesuai dengan moral maupun etika. Dari pendapat Prawirosentono di atas terungkap bahwa kinerja merupakan hasil kerja atau prestasi kerja seseorang atau organisasi.
- b. Gomes mengatakan bahwa kinerja adalah catatan hasil produksi pada fungsi pekerjaan yang spesifik atau aktivitas selama periode waktu tertentu.
- c. Rivai mengemukakan bahwa kinerja adalah hasil atau tingkat keberhasilan seseorang secara keseluruhan selama periode tertentu dalam melaksanakan tugas dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, seperti standar hasil kerja, target atau sasaran atau kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu dan telah disepakati bersama.
- d. Griffin mengemukakan kinerja merupakan salah satu kumpulan total dari kerja yang ada pada diri pekerja.
- e. Casio mengemukakan kinerja merujuk kepada pencapaian tujuan karyawan atas tugas yang diberikan.
- f. Donnelly, et al mengemukakan kinerja merujuk kepada tingkat keberhasilan dalam melaksanakan tugas serta kemampuan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kinerja dinyatakan baik dan sukses jika tujuan yang diinginkan dapat tercapai dengan baik.
- g. Bernardin dan Russell menyebutkan bahwa *performance is defined as the record of outcomes produced on a specified job function or activity during a specified time period.*
- h. Simamora lebih tegas menyebutkan bahwa kinerja (*performance*) mengacu kepada kadar pencapaian tugas-tugas yang membentuk sebuah pekerjaan seseorang. Kinerja merefleksikan seberapa baik karyawan memenuhi persyaratan sebuah pekerjaan.

Kesimpulan yang dapat diambil dari pendapat Gomes, Rivai, Griffin, Casio, Donnelly, Bernardin dan Russell, dan Simamora adalah bahwa kinerja merupakan tingkat keberhasilan yang diraih oleh pegawai dalam melakukan suatu aktivitas kerja dengan merujuk kepada tugas yang harus dilakukannya.

Menurut Ratminto (dikutip oleh Nurul Prasetyani 2009:31), terdapat beberapa indikator-indikator penyusun kinerja. Indikator-indikator ini sangat bervariasi sesuai dengan fokus dan konteks penelitian yang dilakukan dalam proses penemuan dan penggunaan indikator tersebut. Ada beberapa indikator menurut para pakar, antara lain:

- a. Menurut McDonald & Lawton (1997): *output oriented measures throughput, efficiency, effectiveness.*
 - 1) *Efficiency* atau efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran dalam suatu penyelenggaraan pelayanan publik.
 - 2) *Effectiveness* atau efektivitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi.
- b. Salim dan Woodward (1992): *economy, efficiency, effectiveness, equity.*
 - 1) *Economy* atau ekonomis adalah penggunaan sumber daya yang sesedikit mungkin dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik.
 - 2) *Efficiency* atau efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran dalam suatu penyelenggaraan pelayanan publik.
 - 3) *Effectiveness* atau efektivitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi.
 - 4) *Equity* atau keadilan adalah pelayanan publik yang diselenggarakan dengan memperhatikan aspek-aspek pemerataan.
- d. Zeithaml, Parasuraman, and Berry (1990): *tangible, reliability, responsiveness, assurance, empathy.*
 - 1) *Tangible* atau ketampakan fisik, artinya petampakan fisik dari gedung, peralatan, pegawai dan fasilitas-fasilitas lain yang dimiliki *providers*.
 - 2) *Reliability* atau reliabilitas adalah kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang dijanjikan secara akurat.
 - 3) *Responsiveness* atau responsivitas adalah kerelaan untuk menolong *customers* dan menyelenggarakan pelayanan secara ikhlas.
 - 4) *Assurance* atau kepastian adalah pengetahuan dan kesopanan para pekerja dan kemampuan mereka dalam memberikan kepercayaan kepada *customers*. *Empathy* adalah perlakuan atau perhatian pribadi yang diberikan oleh *providers* kepada *customers*.

- e. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63 Tahun 2003:
Standar Pelayanan Publik:
- 1) Prosedur Pelayanan
Prosedur pelayanan dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
 - 2) Waktu Penyelesaian
Waktu penyelesaian ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
 - 3) Biaya Pelayanan
Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
 - 4) Produk Pelayanan
Hasil pelayanan yang diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
 - 5) Sarana dan Prasarana
Sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
 - 6) Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan
Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

C. Pengertian Pelayanan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1998:743) dinyatakan pengertian pelayanan bahwa “pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain”. Sedangkan pengertian *service* dalam Oxford (1995:376) didefinisikan sebagai “*a system that provides something that the public needs, organized by the government or a private company*”. Oleh karenanya, pelayanan berfungsi sebagai sebuah sistem yang menyediakan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Pelayanan merupakan penawaran/pemberian jasa kepada seseorang/lembaga tertentu untuk memenuhi kebutuhannya sehingga tercapai kepuasan jasa yang diberikan oleh suatu instansi kepada masyarakat. Pelayanan sesungguhnya

merupakan profesi seseorang/lembaga untuk memperoleh imbalan. Menurut Abdulkadir Muhammad (1999:60), “Pelayanan diperlukan karena keahlian profesional bukan amatir”. Seorang profesional selalu bekerja dengan baik, benar, dan adil. Baik artinya teliti, tidak asal kerja, tidak sembrono. Benar artinya diakui oleh profesi yang bersangkutan. Adil artinya tidak melanggar hak orang lain.

Berdasarkan Undang-Undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang dimaksud dengan 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.

Sudah sepatutnya pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah, dalam hal ini Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kepada masyarakat adalah pelayanan prima, yaitu pelayanan yang memberikan kepuasan kepada masyarakat sehingga mampu menciptakan suatu hubungan yang baik antara Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dengan masyarakat dalam pelaksanaan pencatatan sipil atas peristiwa penting yang salah satunya adalah perkawinan, dengan cara mudah, murah, cepat, dan memuaskan.

D. Efektivitas Kinerja Pelayanan Publik dalam Pencatatan Perkawinan

Pada uraian sebelumnya telah dikemukakan mengenai efektivitas yang dapat diartikan sebagai keberhasilangunaan hukum, dalam hal ini berkenaan dengan keberhasilan pelaksanaan hukum itu sendiri, sejauh mana hukum atau peraturan itu berjalan optimal dan efisien atau tepat sasaran, kinerja merupakan tingkat

keberhasilan yang diraih dalam melakukan suatu aktivitas kerja dengan merujuk kepada tugas yang harus dilakukannya. Dalam hal pelayanan, secara leksikal batasan kata “pelayanan” dapat diartikan sebagai rangkaian kegiatan yang disediakan oleh suatu instansi dalam rangka pemenuhan kebutuhan atas barang dan jasa bagi setiap warga negara dan penduduk.

Selanjutnya, berdasarkan uraian di atas maka dapat dikemukakan bahwa efektivitas kinerja pelayanan publik dalam pencatatan perkawinan merupakan tingkat pencapaian sejauh mana hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku berjalan optimal dan efisien atau tepat sasaran, yang dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan di lingkungan tugas Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam rangka pemenuhan kebutuhan setiap warga negara.

Dapat ditarik suatu gambaran secara garis besar bahwa efektivitas kinerja pelayanan publik dalam pencatatan perkawinan diukur dengan indikator penyusunan kinerja, yaitu standar pelayanan publik berdasarkan Kepmenpan No 63 Tahun 2003, yaitu prosedur pelayanan, waktu penyelesaian, biaya pelayanan, produk pelayanan, sarana dan prasarana, kompetensi petugas pemberi pelayanan, serta didukung oleh faktor-faktor pendukung efektivitas hukum berdasarkan teori Lawrence M. Friedman antara lain substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum.

E. Tinjauan Umum tentang Catatan Sipil di Indonesia

1. Pengertian Catatan Sipil

Di Indonesia dikenal adanya satu lembaga catatan sipil yang diusahakan oleh pemerintah. Lembaga catatan sipil ini sebelumnya merupakan kelanjutan dari lembaga catatan sipil pada zaman pemerintahan kolonial Belanda yang dikenal dengan nama *Burgerlijke Stand* atau dikenal dengan singkatan B.S dan mengandung arti suatu lembaga yang ditugaskan untuk memelihara daftar-daftar atau catatan-catatan guna pembuktian status atau peristiwa-peristiwa penting bagi para warga negara, seperti perkawinan, kematian, kelahiran (Subekti dan R. Tjtrosoedibro, 1979:22).

Mengenai peristilahan dari catatan sipil sendiri bukanlah dimaksud sebagai suatu catatan dari orang-orang sipil atau golongan sipil sebagai lawan dari kata golongan militer. Akan tetapi, catatan sipil merupakan suatu catatan yang menyangkut kedudukan hukum seseorang. Dilihat dari kelembagaan catatan sipil, lembaga ini tugas utamanya melakukan pencatatan sipil. Menurut Undang-Undang Adminduk, Pasal 1 Ayat (15) yang berbunyi “Pencatatan Sipil adalah pencatatan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang dalam register Pencatatan Sipil pada Instansi Pelaksana”.

Oleh karena Negara Indonesia adalah suatu negara hukum maka kedudukan hukum dari satu peristiwa penting yang terjadi pada setiap warga negaranya harus jelas dan pasti. Semua peristiwa penting sangat berpengaruh besar artinya karena peristiwa tersebut akan membawa akibat hukum bagi kehidupan orang yang

bersangkutan dan juga terhadap orang lain atau pihak ketiga. Setiap peristiwa penting yang terjadi dalam kehidupan manusia secara individu ataupun keluarga, perlu didaftarkan pada Lembaga Pencatatan Sipil, karena lembaga tersebut yang berwenang dan bertugas untuk memberikan kepastian serta membuat catatan selengkap-lengkapnyanya atas peristiwa-peristiwa yang dialami dan kemudian membukukannya.

Semua daftar dari peristiwa-peristiwa penting tersebut dilakukan dan bersifat terbuka untuk umum, baik bagi Warga Negara Indonesia maupun Warga Negara Asing yang tinggal di Indonesia sehingga baik yang bersangkutan sendiri maupun orang lain yang berkepentingan dapat mengetahui dan memperoleh bukti serta kepastian tentang perkawinan, kelahiran, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama, perubahan status kewarganegaraan, dan kematian seseorang.

Dalam rangka pemenuhan keperluan tersebut, pemerintah mengadakan Lembaga Pencatatan Sipil. Berkaitan dengan pengertian kelembagaan pencatatan sipil itu ada beberapa pendapat para sarjana yang memberikan pengertian tentang catatan sipil.

Pertama, menurut H.F.A Vollmar catatan sipil adalah suatu lembaga yang diadakan oleh penguasa atau pemerintah yang dimaksudkan untuk membukukan selengkap mungkin dan memberikan kepastian sebesar-besarnya tentang semua peristiwa penting bagi status keperdataan, seperti perkawinan, kelahiran, pengakuan anak, perceraian, dan kematian (H.F.A.Vollmar, 1952:37).

Kedua, menurut Lie Oen Hock yang mengartikan catatan sipil adalah suatu lembaga yang bertujuan mengadakan pendaftaran, pencatatan, serta pembukuan yang selengkap-lengkapunya dan sejelas-jelasnya, serta memberikan kepastian hukum yang sebesar-besarnya atas peristiwa kelahiran, pengakuan, perkawinan, dan kematian (Lie Oen Hock, 1961:1).

Ketiga, menurut Tim Pengkajian Hukum Babinkumnas Departemen Kehakiman bahwa catatan sipil adalah lembaga yang bertugas untuk mencatat atau mendaftarkan suatu peristiwa yang dialami oleh warga masyarakat, misalnya kelahiran, perkawinan, kematian, dan lain sebagainya. Tujuannya untuk mendapatkan data selengkap mungkin agar status masyarakat dapat diketahui (Badan Pengelolaan Hukum Negara, Catatan Sipil).

Berdasarkan beberapa pendapat mengenai pengertian catatan sipil tersebut di atas maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa catatan sipil adalah suatu lembaga yang sengaja diadakan oleh pemerintah yang bertugas untuk mencatatkan, mendaftarkan, serta membukukan selengkap mungkin setiap peristiwa penting bagi status keperdataan seseorang. Seluruh peristiwa yang terjadi dalam keluarga yang mempunyai aspek hukum didaftarkan dan dibukukan sehingga baik yang bersangkutan sendiri, maupun orang lain yang berkepentingan mempunyai bukti yang otentik tentang peristiwa-peristiwa tersebut sehingga kedudukan hukum seseorang menjadi pasti dan tegas.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil merupakan salah satu dinas daerah maupun bagian dari sistem yang menurut Y.W. Sunindhia (2007:232) dinas daerah adalah perangkat pemerintah daerah untuk melaksanakan unsur-unsur

pemerintahan yang telah diserahkan menjadi wewenang otonomi, baik berdasarkan undang-undang pembentukannya maupun berdasarkan peraturan pemerintah.

Menurut Pamudji (Inu Kencana, 2003:1), sistem adalah suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau terorganisir, suatu himpunan/perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau utuh. Dengan demikian, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil juga merupakan organisasi yang melihat administrasi dalam keadaannya yang statis dan mencari pola (Dwight Waldo, 2000:26).

2. Tujuan Lembaga Catatan Sipil

Menurut Victor Situmorang (1996:13), tujuan catatan sipil dapat dilihat dari 4 (empat) sudut pandang, yaitu:

1. untuk mewujudkan kepastian hukum bagi warga negara
Dalam rangka mewujudkan kepastian hukum maka semua akta-akta didaftarkan dan dikeluarkan oleh Lembaga Pencatatan Sipil sehingga mempunyai kekuatan pasti dan tidak dapat dibantah oleh pihak ketiga, karena akta-akta yang dibuat oleh Lembaga Pencatatan Sipil mengikat bagi mereka yang berkepentingan,
2. untuk membentuk ketertiban umum
Negara Indonesia merupakan negara hukum (*rechstaats*) yang menghendaki adanya masyarakat yang tertib, teratur, aman, dan tentram. Negara kita yang terdiri atas berbagai suku bangsa, tentu saja pada kehidupan masyarakatnya yang kompleks akan terdapat pandangan hidup yang berbeda-beda, baik karena keadaan alam, kebudayaan, maupun perbedaan dalam kebangsaanya secara sosiologis maka menimbulkan perbedaan hukum. Masing-masing perbedaan hukum ini tidak akan dibiarkan begitu saja, karena mereka hidup dalam negara yang sama dan taat terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan falsafah hidup yang sama pula,
3. untuk pembuktian
Kutipan akta catatan sipil yang dikeluarkan oleh Lembaga Pencatatan Sipil memiliki banyak pengaruh positif bagi mereka yang mendaftarkan, salah satunya dapat digunakan sebagai alat

bukti. Sebagai contoh, apabila masyarakat memiliki kutipan akta perkawinan sebagai bukti tertulis yang otentik, seorang suami tidak mungkin mengingkari istrinya. Demikian juga sebaliknya, seorang istri tidak mungkin mengingkari suaminya. Dengan dimilikinya akta perkawinan seorang pegawai negeri dapat menuntut berbagai tunjangan misalnya tunjangan istri, tunjangan anak, dan tunjangan lain yang berhubungan dengan perkawinan,

4. untuk memperlancar aktivitas pemerintah dibidang kependudukan atau administrasi kependudukan.

Pembentukan catatan sipil adalah untuk mewujudkan suatu kehidupan hukum yang harmonis di dalam masyarakat, karena dengan adanya lembaga ini maka masyarakat yang memerlukan pelayanan mengenai pembuatan akta-akta dapat langsung berhubungan dengan Kantor Catatan Sipil. Jadi, lembaga ini khusus membantu masyarakat dalam hal yang menyangkut kehidupan hukum seseorang pribadi.

Diharapkan lembaga ini akan membantu kelancaran hubungan antara pemerintah dengan masyarakat dalam bidang kependudukan.

3. Status Hukum Lembaga Pencatatan Sipil

Dahulu banyak orang yang berpendapat bahwa lembaga pencatatan sipil berada di bawah Departemen Agama atau Departemen Kehakiman mengingat lembaga ini mengatur masalah-masalah keluarga yang menyangkut kepentingan perseorangan yang mempunyai akibat hukum. Dulu catatan sipil selalu menyatakan Departemen Kehakiman merupakan induk dari lembaga pencatatan sipil ini, tetapi Departemen kehakiman tidak menyakininya kemudian dikeluarkan Kepres Nomor 12 Tahun 1983 Tanggal 25 Februari 1983 tentang Catatan Sipil yang memberikan kejelasan bahwa status hukum lembaga pencatatan sipil berada di bawah Departemen Dalam Negeri (Victor Situmorang, 1996:28).

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, lebih memperjelas status hukum lembaga pencatatan sipil di Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 angka (5) Undang-Undang Adminduk yang menyatakan menteri adalah menteri yang bertanggung jawab dalam urusan pemerintahan dalam negeri. Dengan demikian, secara fungsional yang mempunyai kewenangan dan tanggung jawab penyelenggaraan pencatatan sipil berada di dalam lingkup kewenangan dan tanggung jawab Kementerian Dalam Negeri.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan berlaku secara nasional maka untuk penyelenggaraan pencatatan sipil di daerah merupakan tanggung jawab gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah (kepala daerah pemerintah provinsi) dan bupati/walikota sebagai kepala daerah pemerintah kabupaten/kota.

Adapun kewajiban dan tanggung jawab penyelenggaraan urusan pencatatan sipil yang dilakukan oleh gubernur mempunyai kewenangan, yaitu pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil (Pasal 6 UU Adminduk). Sedangkan kewajiban dan tanggung jawab penyelenggaraan pencatatan sipil yang diselenggarakan pemerintah kabupaten/kota dilakukan oleh bupati/walikota dengan kewenangannya membentuk instansi pelaksana yang tugas dan fungsinya dibidang administrasi pendudukan (Pasal 7 UU Adminduk).

4. Pelayanan Pencatatan Perkawinan

Pelayanan yang diberikan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil sebagai upaya tertib administrasi kependudukan dalam pencatatan perkawinan, meliputi:

a. Pendaftaran

Pendaftaran merupakan suatu alasan bagi instansi untuk mencatatkan atau memberikan suatu dokumen sebagai bukti otentik bila berhubungan dengan peristiwa hukum. Pendaftaran adalah permohonan seseorang untuk dicatatkan dalam suatu dokumen negara atas peristiwa hukum yang menyangkut dirinya atau orang lain atas suatu kuasa.

Pendaftaran merupakan syarat utama dan pertama bagi WNI maupun WNA yang ingin mendapatkan kutipan akta perkawinan, tanpa pendaftaran tidak mungkin dapat dicatat dan diterbitkan suatu dokumen kependudukan.

b. Pencatatan

Pencatatan adalah penulisan peristiwa hukum seseorang ke dalam suatu dokumen untuk diterbitkan dan disimpan sebagai arsip negara, setelah permohonan terlebih dahulu dari seseorang atau kuasanya. Pencatatan dapat dilakukan setelah pemohon melengkapi persyaratan pendaftaran.

Pencatatan perkawinan dilaksanakan di Kantor Urusan Agama dimana tempat terjadinya perkawinan bagi mereka yang beragama Islam, sedangkan bagi mereka yang beragama selain Islam pencatatan perkawinan dilakukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

c. Penerbitan

Penerbitan adalah proses pencatatan diri seseorang atau harta bendanya menyangkut peristiwa hukum dalam lembaran negara yang berupa surat sejak pendaftaran sampai penandatanganan/pengesahan. Penerbitan dapat dengan huruf yang ditulis tangan atau huruf stensil menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pendaftaran, pencatatan, hingga penerbitan merupakan proses penulisan diri seseorang atas peristiwa hukum yang dialaminya dalam dokumen negara yang berbentuk surat (tulisan tangan maupun stensil) oleh lembaga atau pejabat yang berwenang dan untuk diterbitkan atau disimpan dalam arsip negara atas permohonan orang yang berkepentingan maupun kuasanya.

F. Pengertian Perkawinan

Negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan Pancasila. Sila pertama dari Pancasila berbunyi Ketuhanan Yang Maha Esa maka perkawinan mempunyai hubungan yang erat dengan agama/kerohanian sehingga perkawinan bukan saja mempunyai unsur lahir/jasmani, tetapi unsur batin/rohani juga mempunyai peranan yang utama.

Mengenai hal ini dapat dilihat dari rumusan pengertian perkawinan dalam Pasal 1 Undang-Undang Perkawinan, yang berbunyi sebagai berikut: 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. Dari rumusan pengertian perkawinan tersebut, jelas bahwa perkawinan tidak hanya merupakan ikatan lahir atau batin, melainkan ikatan kedua-duanya.

Perkawinan merupakan suatu perbuatan hukum yang memiliki akibat-akibat hukum. Sah atau tidaknya suatu perkawinan ditentukan oleh ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Perkawinan.

Menurut Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Perkawinan bahwa perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Kemudian penjelasan Pasal 2 Ayat (1) dijelaskan bahwa dengan perumusan pada Pasal 2 ayat (1) ini, tidak ada perkawinan diluar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, dan sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Yang dimaksud dengan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu termasuk ketentuan perundang-undangan yang berlaku bagi golongan agamanya dan kepercayaannya itu, sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam undang-undang ini.

Dari ketentuan Pasal 2 Ayat (1) beserta penjelasannya Prof. Hazairin (Asmin, 1986:21) menafsirkan bahwa hukum yang berlaku menurut UU Perkawinan pertama-tama adalah hukum masing-masing agama dan kepercayaan bagi masing-masing pemeluknya. Jadi, bagi orang Islam tidak ada kemungkinan untuk kawin dengan melanggar ketentuan agamanya sendiri, demikian juga bagi orang Kristen, Hindu, maupun Budha.

G. Akta Perkawinan

Pendataan penduduk di suatu wilayah bukan suatu hal yang bersifat mudah, tetapi memerlukan suatu administrasi yang tertib dan teratur dalam penanganannya. Salah satu bentuk administrasi yang teratur tersebut adalah dengan memasukkan data penduduk yang lahir, kawin, mati, pindah, dan datang dalam suatu dokumen. Dokumen yang dimaksud dikeluarkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil disebut akta otentik.

Menurut Dr. Sudikno Mertokusumo, S.H. dalam buku Teguh Samudra, S.H. (1992:37) berpendapat bahwa yang dimaksud akta adalah surat yang diberi tanda tangan yang memuat peristiwa-peristiwa yang menjadi dasar dari suatu hak atau perikatan yang dibuat sejak semula dengan sengaja untuk pembuktian.

Akta perkawinan adalah dokumen tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang yang di dalamnya menyatakan kedua orang yang tertulis di dalam dokumen telah menikah secara sah dan membuktikan bahwa terdapat ikatan lahir dan batin antarkedua orang (laki-laki dan perempuan), sebagai suami istri yang telah disahkan menurut agama yang dianutnya (Y. Sri Pudyatmoko, 2009:310).

Akta tersebut dibuat dalam rangkap dua, sedangkan suami istri masing-masing hanya diberikan kutipannya. Kutipan akta adalah kutipan dari beberapa data yang terdapat pada register (akta) yang tersimpan pada kantor catatan sipil yang berisi informasi data hal-hal yang penting saja. Akta Catatan Sipil yang diperoleh masyarakat itulah yang disebut kutipan akta, sedangkan akta catatan sipil-nya tetap tersimpan di kantor catatan sipil (Sukarno, 1985:79).

Dinas kependudukan dan pencatatan sipil provinsi atau kabupaten/kota melayani pencatatan perkawinan bagi mereka yang telah melakukan perkawinan menurut hukum dan tata cara agamanya masing-masing, selain agama Islam. Pencatatan perkawinan yang dilakukan oleh orang-orang yang beragama Islam dilakukan di kantor urusan agama (KUA).

Apabila akta perkawinan hilang, rusak, dan terbakar maka pemilik akta perkawinan tersebut wajib segera melapor ke dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten/kota. Untuk mengurus akta perkawinan yang hilang, rusak, atau terbakar diperlukan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh pihak yang bersangkutan.

H. Dasar Hukum Pencatatan Perkawinan di Indonesia

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil melakukan tugasnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Mengenai pelayanan pencatatan perkawinan, landasan hukum yang dijadikan acuan pelaksanaan tugas dan fungsi dinas dalam kaitannya dengan pelayanan kepada masyarakat, berpedoman pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan

Pencatatan Sipil, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan E-Government, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 88 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Informasi Administrasi Kependudukan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil di Daerah, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.