

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (3) perubahan ke-tiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) mengamanatkan bahwa “*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*”. Negara hukum berarti alat-alat negara mempergunakan kekuasaannya hanya sejauh berdasarkan hukum yang berlaku dan dengan cara yang ditentukan dalam hukum itu.¹ Ridwan HR dalam bukunya *Hukum Administrasi Negara* dengan mengutip A. Hamid S. Attamimi, yang juga mengutip dari Burkens, mengatakan bahwa negara hukum (*rechtsstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum.² Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah.³

Jum Angraini dengan mengutip pendapat Arief Budiman menyatakan bahwa negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun berdasarkan hukum tidak tertulis. Keabsahan negara dalam memerintah ada yang mengatakan bahwa negara merupakan lembaga yang netral,

¹https://id.wikipedia.org/wiki/Negara_hukum, diakses tanggal 23 Maret 2016.

² Ridwan HR, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 19.

³*Ibid.*

tidak berpihak, berdiri diatas semua golongan masyarakat dan mengabdikan pada kepentingan umum.⁴

Dalam negara hukum, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan, sementara tujuan hukum itu sendiri antara lain diletakkan untuk menata masyarakat yang adil, damai dan bermakna. Artinya sasaran dari negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian dan kemanfaatan atau kebermaknaan. Dalam negara hukum, eksistensi hukum dijadikan sebagai instrumen dalam menata kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.

Salah satu unsur terpenting dalam negara hukum adalah adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.⁵ Hak asasi manusia sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut UU HAM) merupakan *seperangkat hak yang melekat pada hakikatnya dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib di hormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia*. Indonesia sebagai negara hukum mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan diri manusia, yang

⁴ Jum Anggaraini, 2012, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 39.

⁵ *Ibid.*, hlm. 38.

harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, dan kecerdasan serta keadilan.⁶

Sebagai hak yang melekat pada keberadaan manusia, maka perlindungan terhadap hak asasi manusia dimulai semenjak adanya diri manusia tersebut. Artinya hak asasi manusia itu ada bukan semenjak manusia tersebut dilahirkan ke permukaan bumi, namun semenjak manusia itu ada didalam kandungan seorang ibu dalam bentuk janin sudah melekat terhadap dirinya hak asasi manusia. Hal ini tercantum dalam Pasal 53 ayat (1) UU HAM bahwa *“Setiap anak sejak dalam kandungan, berhak hidup, mempertahankan hidup, dan meningkatkan taraf kehidupannya.”*

Salah satu bagian dari hak asasi manusia adalah hak atas identitas dan status kewarganegaraan. Hal ini tercantum dalam Pasal 28 D ayat (2) UUD 1945 (perubahan ke-dua) yang menyatakan bahwa *“Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.”* Kemudian pada pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (selanjutnya disebut UU Perlindungan Anak) ditegaskan kembali bahwa *“Setiap anak berhak atas suatu nama sebagai identitas diri dan status kewarganegaraan”*. Pasal 27 ayat (1) UU Perlindungan Anak mengatakan bahwa *“Identitas dan status kewarganegaraan harus diberikan kepada seorang anak semenjak ia dilahirkan ke atas dunia”*. Kemudian pada ayat (2) disebutkan bahwa *“Identitas tersebut dituangkan dalam sebuah akta kelahiran”*.

⁶ *Ibid.*, Pasal 2.

Akta kelahiran merupakan suatu akta yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, yang berkaitan dengan adanya kelahiran. Akta kelahiran ini diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil⁷ setelah adanya laporan kelahiran oleh pihak orang tua dari anak yang lahir tersebut atau pihak lain yang mempunyai hubungan dengan anak tersebut atau bisa juga pihak yang mengetahui adanya kelahiran tersebut.

Akta kelahiran merupakan hak setiap anak dan tanggung jawab pemerintah untuk memenuhinya. Terdapat sejumlah manfaat atau arti penting dari kepemilikan akta kelahiran. Bagi seorang anak, akta kelahiran menjadi bukti awal kewarganegaraan dan identitas diri pertama yang dimiliki anak, menjadi bukti yang sangat kuat bagi anak untuk mendapatkan hak waris dari orang tuanya, mencegah pemalsuan umur, perkawinan dibawah umur, tindak kekerasan terhadap anak, perdagangan anak, adopsi ilegal dan eksploitasi seksual. Anak secara yuridis juga berhak untuk mendapatkan perlindungan, kesehatan, pendidikan, pemukiman, dan hak-hak lainnya sebagai warga negara. Bagi pemerintah, akta kelahiran penting sebagai alat dan data dasar untuk menyusun anggaran nasional dalam bidang pendidikan, kesehatan, sosial dan perlindungan anak. Akta kelahiran menjadi bukti bahwa negara mengakui atas identitas seseorang yang menjadi warganya.⁸

⁷ Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil merupakan urusan pelaksana otonom daerah di bidang kependudukan dan catatan sipil. Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil, dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah ini.

⁸ <http://disdukcapil.depok.go.id/trend-pembuatan-akta-kelahiran-tahun-2013>, diakses pada tanggal 3 Mei 2016.

Ketentuan dalam Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Perkawinan (selanjutnya disebut dengan UU Perkawinan) antara lain menentukan *“asal usul seorang anak hanya dapat dibuktikan dengan akta kelahiran yang autentik, yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang”*. Demikian ketentuan yang sama dapat dijumpai dalam Pasal 261 ayat (1) KUH Perdata antara lain menyatakan : *“Keturunan anak-anak yang sah dapat dibuktikan dengan akta-akta kelahiran mereka, sekadar telah dibukukan dalam register catatan sipil”*. Dengan demikian, berdasarkan ketentuan diatas maka dari akta kelahiran dapat diketahui asal-usul, identitas dan status hukum keturunan dari seseorang.

Akta kelahiran diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil setelah adanya pelaporan atas sebuah kelahiran. Pelaporan atas kelahiran dilakukan paling lama 60 (enam puluh) hari sejak tanggal kelahiran. Pelaporan yang dilakukan melampaui batas waktu 60 (enam puluh) hari sampai dengan 1 (satu) tahun semenjak tanggal kelahiran, pencatatan dilaksanakan setelah mendapat persetujuan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Jika pelaporan dilakukan melebihi batas waktu 1 (satu) tahun semenjak tanggal kelahiran, maka pencatatan kelahiran dilakukan berdasarkan Penetapan Pengadilan Negeri. Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 27 dan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (selanjutnya disebut UU Administrasi Kependudukan), jo Pasal 45-46 Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 03 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan (Perda Nomor 03

Tahun 2010), Jo Pasal 52-53 Peraturan Walikota Padang Nomor 08 Tahun 2012 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil (Perwako Nomor 08 Tahun 2012).

Berdasarkan jangka waktu pelaporan kelahiran diatas, maka dapat disimpulkan terdapat 2 (dua) bentuk pencatatan kelahiran, yakni pencatatan kelahiran biasa (dilakukan dalam jangka waktu yang telah ditetapkan) dan pencatatan kelahiran yang melampaui batas waktu (melebihi jangka waktu yang telah ditetapkan). Pencatatan kelahiran yang melampaui batas waktu ini terbagi lagi menjadi 2 (dua) jenis, yaitu pencatatan kelahiran yang melebihi waktu 60 (enam puluh) hari hingga 1 (satu) tahun dan pencatatan kelahiran yang melebihi waktu 1 (satu) tahun.

Sehubungan dengan jangka waktu pelaporan dan pencatatan kelahiran diatas, penulis melakukan pra penelitian mengenai jumlah akta kelahiran yang diterbitkan menurut jenisnya di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang. Pra penelitian ini penulis lakukan dengan mewawancarai Kasi Kelahiran, Pengakuan, dan Pengesahan Anak Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang, yaitu Bapak Arifwan S.E. pada hari Rabu tanggal 7 Desember 2016. Pra penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui apakah ada pencatatan kelahiran yang melampaui batas waktu di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang. Hasil dari pra penelitian ini diketahui bahwa jenis pencatatan kelahiran yang paling banyak terjadi adalah pencatatan kelahiran yang melampaui batas waktu. Dari data yang didapatkan bahwa sepanjang bulan Januari hingga November 2016 telah terjadi 25.324 pencatatan kelahiran, 19.033 diantaranya

adalah pencatatan kelahiran yang melampaui batas waktu, baik itu melebihi batas waktu 60 (enam puluh) hari hingga 1 (satu) tahun maupun melebihi waktu 1 (satu) tahun. Dari data tersebut dapat disimpulkan bahwa hampir $\frac{3}{4}$ dari pencatatan kelahiran yang terjadi adalah pencatatan kelahiran yang melampaui batas waktu.

Seperti yang telah dicantumkan sebelumnya, bahwa pencatatan kelahiran biasa berbeda dengan pencatatan kelahiran yang melampaui batas waktu. Berdasarkan hal tersebut, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai **“PENERBITAN KUTIPAN AKTA KELAHIRAN BAGI PELAPORAN KELAHIRAN YANG MELAMPAUI BATAS WAKTU DI DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL KOTA PADANG”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang akan dibahas pada penelitian ini adalah:

1. Faktor apa yang menyebabkan terjadinya keterlambatan dalam pelaporan dan pengurusan akta kelahiran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang ?
2. Bagaimana proses penerbitan kutipan akta kelahiran bagi pelaporan kelahiran yang melampaui batas waktu di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang ?

3. Apakah akibat hukum yang timbul dari pelaporan kelahiran yang melampaui batas waktu di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang ?

C. Tujuan Penulisan

Berdasarkan kepada rumusan masalah yang telah dikemukakan diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui faktor penyebab terjadinya keterlambatan dalam pencatatan dan pengurusan akta kelahiran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang.
2. Mengetahui proses penerbitan kutipan akta kelahiran bagi pelaporan kelahiran yang melampaui batas waktu di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang.
3. Mengetahui akibat hukum yang timbul dari pelaporan kelahiran yang melampaui batas waktu di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

Suatu kegiatan penelitian dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Didalam mencapai tujuan suatu penelitian, akan didapat hal-hal lain yang berguna baik bagi peneliti maupun bagi orang lain atau masyarakat. Inilah yang disebut dengan manfaat penelitian.

Dalam penelitian ini, ada beberapa manfaat yang penulis harapkan, yakni:

1. Manfaat Teoritis

- a. Dengan adanya penelitian ini penulis berharap dapat menambah dan mendalami pengetahuan penulis di bidang ilmu hukum pada umumnya, khususnya bidang hukum administrasi negara.
- b. Penelitian ini sedikit banyaknya diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmu pengetahuan di bidang yang ilmu hukum khususnya hukum administrasi negara mengenai pencatatan kelahiran yang melampaui batas waktu.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi pedoman bagi masyarakat yang akan mengurus akta kelahiran namun telah lampau dari waktu yang telah ditetapkan.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian atau pengumpulan data tergantung pada data yang dikehendaki. Metode yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis sosiologis, yaitu pendekatan penelitian yang melihat dan mengkaji

peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang diangkat, kemudian menghubungkan dengan kenyataan yang terjadi di lapangan.⁹

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.¹⁰ Dalam penelitian ini, akan digambarkan secara gamblang permasalahan yang diangkat, yaitu penerbitan kutipan akta bagi pelaporan kelahiran yang melampaui batas waktu. Kemudian akan dijelaskan apa yang menyebabkan terjadinya pelaporan yang melampaui batas waktu, bagaimana proses pencatatan dan penerbitan kutipan akta kelahirannya serta apa akibat hukum yang ditimbulkannya.

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang diperlukan dan sumber untuk mendapatkannya dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari lapangan atau dari sumber data secara langsung. Dalam penelitian ini, data sekunder

⁹ Amirudin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 100.

¹⁰ Nomensen Sinamo, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, PT Bumi Initama Sejahtera, Jakarta, hlm. 34.

didapatkan dari Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang dan masyarakat yang terlambat melaporkan dan mengurus akta kelahiran.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang baik bentuk atau isinya telah dibentuk dan diisi oleh peneliti-peneliti terdahulu, sehingga peneliti kemudian tidak mempunyai pengawasan terhadap pengumpulan, pengolahan, analisa maupun konstruksi data.¹¹ Data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya. Data sekunder yang dipakai pada penelitian ini pada umumnya adalah bahan hukum, yang terdiri dari :

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat, yang dalam hal ini terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Poko-Pokok Perkawinan.
- c) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM).

¹¹ Soerjono Soekanto, 2014, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 12.

- 
- d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
 - e) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
 - f) Peraturan Pemerintah Nomor 102 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
 - g) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2008 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil.
 - h) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil Di Daerah.
 - i) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 03 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.
 - j) Peraturan Walikota Padang Nomor 08 Tahun 2012 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.¹² Bahan hukum sekunder ini terdiri dari semua tulisan yang tidak berbentuk peraturan perundang-undangan, seperti buku-buku atau literatur, hasil penelitian, jurnal-jurnal hukum atau jurnal-jurnal umum, hasil seminar, simposium dan lokakarya, diktat dan catatan kuliah, majalah-majalah yang dapat di pertanggungjawabkan muatannya dan media massa lainnya baik cetak maupun elektronik.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.¹³ Bahan hukum tersier ini dapat berupa kamus-kamus, baik kamus hukum maupun kamus lain yang berhubungan dengan bahan penelitian, ensiklopedia dan lain sebagainya.

Bahan hukum sekunder dan tersier ini diperoleh dari :

- a) Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.
- b) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
- c) Literatur koleksi pribadi yang penulis miliki.

¹²*Ibid.*, hlm. 52.

¹³*Ibid.*

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah:

a. Wawancara

Wawancara merupakan cara yang digunakan untuk memperoleh keterangan secara lisan guna mencapai tujuan tertentu. Pada penelitian ini, wawancara merupakan sarana paling utama yang digunakan untuk mendapatkan informasi mengenai topik yang diteliti. Wawancara semi terstruktur merupakan teknik wawancara yang penulis pilih pada penelitian ini, dimana penulis bisa mewawancarai narasumber selain dengan berpedoman kepada daftar pertanyaan yang telah disediakan, juga bisa bertanya diluar daftar pertanyaan tersebut selama berada didalam ranah topik yang sedang diteliti.

Dalam wawancara ini, penulis pertama-tama akan mewawancarai Seksi Kelahiran, Pengakuan, dan Pengesahan Anak dari Bidang Pelayanan dan Pencatatan Sipil Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Padang. Selain itu, penulis juga akan mewawancarai masyarakat yang sedang mengurus akta kelahiran yang melampaui batas waktu yang telah ditetapkan.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan pengumpulan data dan dokumen dalam bentuk berkas yang berkaitan dengan penelitian ini, baik didapatkan dari

pihak Dinas Pendudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Padang maupun pihak terkait lainnya.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data di lapangan sehingga siap pakai untuk di analisis. Kegiatan pengolahan data ini berupa proses editing. Kegiatan editing ini meliputi membetulkan jawaban yang kurang jelas, meneliti kelengkapan jawaban-jawaban, menyesuaikan jawaban yang satu dengan yang lainnya serta kegiatan lainnya dalam rangka memperbaiki dan merapikan data yang diperoleh. Pada proses editing ini, data-data yang dinilai tidak dibutuhkan dan tidak ada hubungannya dengan topik yang diteliti akan dibuang. Sehingga data yang akan disajikan nantinya lebih terfokus dan tidak menyinggung ke topik lain.

b. Analisis Data

Analisis data sebagai tindak lanjut proses pengolahan data merupakan kerja seorang peneliti yang memerlukan ketelitian, dan pencurahan daya pikir secara optimal. Data didalam penelitian ini nantinya akan dianalisis melalui pendekatan kualitatif. Namun, pada penelitian ini juga tidak tertutup kemungkinan untuk menggunakan pendekatan kuantitatif juga. Semua ini tergantung kepada data yang di dapatkan nantinya.