

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) pada hakekatnya berkewajiban untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap status pribadi dan status dialami oleh penduduk yang berada didalam dan / atau diluar wilayah Republik Indonesia. Sesuai Konstitusi Indonesia yaitu dalam UUD 1945 Pasal 28B ayat (2), menyatakan bahwa “ setiap anak mempunyai hak untuk kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang, serta hak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi ” dimana dalam hal ini termasuk di dalamnya persoalan identitas diri dan akta kelahiran menjadi sangat penting. Kemudian pada Pasal 27 ayat ( 1 ) dan ( 2 ) Undang – Undang Nomor 35 Tahun 2014 Perubahan Atas Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak jelas menyatakan bahwa “ Identitas diri setiap anak harus diberikan sejak kelahirannya, dimana identitas yang dimaksud dituangkan dalam akta kelahiran”.

Akta Kelahiran merupakan dokumen kependudukan yang memberikan bukti terjadinya peristiwa kelahiran yang menjelaskan nama anak, jenis kelamin, tempat dan tanggal lahir, nama orang tua dan kewarganegaraan. Sedangkan pencatatan sipil merupakan suatu pencatatan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang dalam register pencatatan sipil dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan ( selanjutnya disebut dengan UU Adminduk ). Dimana UU ini menyatakan bahwasannya administrasi kependudukan memuat catatan tentang peristiwa kependudukan dan peristiwa penting. Adapaun yang dimaksud dengan peristiwa kependudukan yang tercantum pada Pasal 1 angka ( 1 ) UU Adminduk menyatakan administrasi kependudukan adalah “ rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain ”. Sedangkan peristiwa penting yang terdapat dalam Pasal 1 angka ( 17 ) menyebutkan bahwasannya “ peristiwa penting adalah kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan”.

Dalam penjelasan Undang – undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Adminduk bahwasannya setiap yang dimaksudkan dalam peristiwa kependudukan memerlukan bukti yang sah dalam pengadministrasian dan pencatatan yang sesuai dengan ketentuan Undang – Undang.

Tugas pemerintahan dalam negara hukum, tidak hanya melaksanakan Undang – Undang saja tetapi lebih luas dari itu yaitu menyelenggarakan kepentingan umum atau publik. Pada dasarnya, administrasi kependudukan merupakan sub dari administrasi negara, yang

mempunyai peranan penting dalam pemerintahan dan pembangunan. Penyelenggaraan administrasi kependudukan diarahkan kepada pemenuhan hak asasi setiap orang dibidang pelayanan administrasi kependudukan, peningkatan kesadaran penduduk dan kewajibannya untuk berperan serta dalam pelaksanaan administrasi kependudukan, pemenuhan data statistik kependudukan dan ststistik peristiwa kependudukan.

Dalam rangka peningkatan pelayanan administrasi kependudukan sejalan dengan tuntutan pelayanan administrasi kependudukan yang professional, memenuhi standar teknologi informasi, dinamis, tertib, dan tidak diskriminatif dalam pencapaian standar pelayanan minimal menuju pelayanan prima yang menyeluruh untuk mengatasi permasalahan kependudukan, perlu dilakukan penyesuaian terhadap beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Adminduk.

Masalah administrasi kependudukan di Indonesia hal yang sangat berperan dan penting dalam pembangunan kependudukan, karena dari administrasi penduduk tersebut dapat diketahui tentang data – data penduduk dan informasi yang sesuai dengan keadaan penduduk dan tentang kondisi daerah atau tempat tinggal penduduk.<sup>1</sup>

Dinamika pembangunan, tidak terlepas dari permasalahan dan kendala- kendala yang terjadi sepanjang jaman. Masalah kependudukan yang sering dihadapi tidak terlepas kaitannya dengan kondisi tertib administrasi kependudukan, baik dalalam konteks pendaftaran maupun

---

<sup>1</sup> Didik Fatkhur Rohman, Imam Hanafi, Minto Hadi, “ Implementasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Kependudukan Terpadu (Studi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Malang)”, *Jurnal*, Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang,2014

pencatatannya dalam rangka memberikan kepastiaan hukum keperdataan kepada setiap orang. Administrasi kependudukan diarahkan untuk:<sup>2</sup>

1. Memenuhi hak asasi setiap orang agar mendapat status dan kepastian hukum, dibidang administrasi kependudukan tanpa administrasi dengan pelayanan publik dan professional;
2. Meningkatkan kesadaran penduduk dan kewajibannya untuk berperan serta dalam pelaksanaan administrasi kependudukan;
3. Memenuhi data statistik secara nasional mengenai peristiwa kependudukan dan peristiwa penting;
4. Mendukung perumusan kebijakan dan perencanaan pembangunan secara nasional, regional serta lokal;
5. Mendukung pembangunan sistem administrasi kependudukan pelayanan / seleksi umum dan penunjukan langsung;

Penduduk merupakan salah satu unsur utama dari sebuah negara yang kesejahteraan ( *welfare state* ) yang bertujuan menciptakan kesejahteraan bagi penduduknya. Penduduk bukan saja merupakan objek tapi juga subjek dari pembangunan, penduduk dengan segala kompleksitasnya tidak lepas dari masalah sosial, budaya, ekonomi, pertahanan dan keamanan nasional.<sup>3</sup> Pada era reformasi seperti sekarang ini, tuntutan pemerintah agar dapat menjalankan fungsi dasarnya secara maksimal, menjadi sebuah tuntutan yang tidak dapat dielakkan dan harus dipenuhi. Adapun fungsi dasar pemerintah yang utama adalah pembangunan ( *development* ), pemberdayaan ( *empowerment* ), dan fungsi pelayanan ( *servicing* ) yang salah satunya adalah pelayanan hak identitas diri dan kewarganegaraan.<sup>4</sup> Salah satu upaya pemenuhan hak tersebut adalah di terbitkannya Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Adminduk.

---

<sup>2</sup> Aldila Marselli, Untung Sri Hardjanto, Amalia Diamantina, “ Upaya Penataan Dan Penertiban Dalam Penerbitan Dokumen Kependudukan Di Kabupaten Kendal Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan (Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro ) “, *Jurnal*, Volume 5, Nomor 3, 2016

<sup>3</sup> Abdul Haris dan Nyoman Adika, *Gelombang Migrasi Dan Konflik Kepentingan Regional*, Yogyakarta, LESFI, 2002,hlm.2

<sup>4</sup> Badan Administrasi Kepegawaian Negara, *Kebijakan Kepegawaian Negara Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca Pemilu*, Jakarta, 1999,hlm.2

Pada Pasal 51 ayat ( 1 ) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2008 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran dan Pencatatan Sipil menyebutkan bahwa “ Setiap peristiwa kelahiran dicatatkan pada Instansi Pelaksana tempat terjadinya kelahiran”. Dalam Pasal 1 angka 6 yang dimaksud dengan Instansi Pelaksana adalah “ perangkat pemerintah kabupaten/kota yang bertanggung jawab dan berwenang melaksanakan pelayanan dalam urusan pemerintahan dalam negeri ”.

Pasal 27 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Adminduk menyatakan bahwa “ Setiap kelahiran wajib dilaporkan oleh Penduduk kepada Instansi Pelaksana setempat paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak kelahiran.” Pasal 27 ayat (2) “ Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pejabat Pencatatan Sipil mencatat pada register akta kelahiran dan menerbitkan kutipan akta kelahiran.”

Dalam pelayanan Publik tersebut perlu dilakukan dengan benar dan cepat agar penduduk sebagai *customer* merasa mendapatkan pelayanan yang memuaskan. Dalam pemenuhan hak penduduk, terutama dalam bidang pencacatan sipil, masih terdapatnya penggolongan yang didasarkan pada perlakuan diskriminatif yang membeda – bedakan suku, etnis, keturunan, dan agama sebagaimana diatur dalam berbagai peraturan Kolonial Belanda.<sup>5</sup>

Administrasi kependudukan mencakup 3 (tiga) komponen yaitu:<sup>6</sup>

1. kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk;

---

<sup>5</sup> Sinambela, Lijan, Poltak, dkk, *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan dan Implementasi*, 2006, Jakarta, hlm.76

<sup>6</sup> Eet Saeful Hidayat, “Analisis Implementasi Kebijakan Administrasi Kependudukan Pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Garut “, *Jurnal*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Galuh, Garut, 2017

2. kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pencatatan sipil; dan
3. kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

Penduduk masih merasa bahwa kegiatan pendaftaran kependudukan dilakukan oleh masyarakat yang mempunyai keperluan saja yang memang membutuhkan dalam membuat dokumen kependudukan, Artinya tidak ada hal yang baru untuk diperbaharui ataupun dilaporkan, dalam memperbaharui dokumen kependudukan untuk melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting lainnya yang terjadi dalam keluarga.<sup>7</sup>

Berdasarkan data dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Agam Tahun 2020 jumlah penduduk terhitung 532.123 ribu jiwa, dan Kabupaten Agam mempunyai 16 Kecamatan dan 82 Nagari. Jumlah data kepemilikan Akta kelahiran penduduk di kabupaten Agam yang cakupan Akta Kelahirannya ( pada semua umur ) berjumlah 230.956 jiwa, sehingga masih ada kurang lebih 300.000 jiwa atau kurang dari 50% penduduk yang belum memiliki akta kelahiran.

Akta Kelahiran menjadi salah satu faktor yang menyebabkan masyarakat tidak mementingkan kepemilikan akta kelahiran, karena masyarakat memandang bahwa akta kelahiran hanya sebagai syarat administratif saja yaitu syarat untuk anak masuk sekolah dan melamar kerja. Sehingga sangat sulit sekali untuk menyatakan bahwa masyarakat membuat akta kelahiran atas sadar kesadaran hukum yang timbul dari dirinya sendiri.

---

<sup>7</sup> Leo Agustino, “ *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* ”, CV Alfabeta, Bandung, 2008, hlm.10

Hal ini mengingat banyaknya jumlah penduduk yang masih belum mempunyai akta kelahiran, terkhususnya di nagari – nagari yang terpencil dan jauh dari pusat kota. Sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul :

**“ PENDAFTARAN AKTA KELAHIRAN SEBAGAI UPAYA TERTIB ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DI KABUPATEN AGAM ”**

**B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang diteliti adalah :

1. Bagaimanakah pelaksanaan pendaftaran akta kelahiran dalam mewujudkan tertib administrasi kependudukan di Kabupaten Agam ?
2. Bagaimana kendala dan upaya pemerintahan daerah Kabupaten Agam dalam pendaftaran akta kelahiran di Kabupaten Agam dalam rangka mewujudkan tertib Administrasi kependudukan ?

**C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pendaftaran hingga penerbitan pencatatan akta kelahiran di Kabupaten Agam
2. Untuk mengetahui kendala dan upaya meningkatkan pelayanan tertib administrasi kependudukan, khususnya dalam pembuatan akta kelahiran di Kabupaten Agam

## D. Manfaat Penelitian

### 1. Secara Teoretis :

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya, dan khususnya pada bidang ilmu hukum.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menerapkan ilmu teoritis yang didapat selama perkuliahan dan menghubungkannya dengan kenyataan dalam masyarakat.

- c. Hasil penelitian ini diharapkan mampu menjadi referensi bagi penelitian sejenis maupun penelitian yang akan datang.

### 2. Secara Praktis

- a. Bagi peneliti, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu, pengetahuan dan wawasan dalam bidang ilmu hukum.
- b. Bagi masyarakat, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan informasi dan pemahaman dalam pelaksanaan pendaftaran Akta Kelahiran sebagai upaya tertib Administrasi Kependudukan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Agam.

## E. Metode Penelitian

### 1. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian Yuridis Empiris. Penelitian yuridis empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara in action pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.<sup>8</sup> Atau

---

<sup>8</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum* , Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm, 13



dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi dimasyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.<sup>9</sup>

Jadi, pendekatan yuridis empiris yang dimaksudkan di dalam penelitian ini adalah bahwa dalam menganalisis permasalahan yang telah dirumuskan dilakukan dengan memadukan bahan-bahan hukum baik primer, sekunder maupun tersier (yang merupakan data sekunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan yaitu tentang peranan dan hambatan yang dirasakan oleh Pemeriksaan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Daerah Kabupaten Agam dalam rangka Pendaftaran Akta Kelahiran Sebagai Upaya Tertib Administrasi Kependudukan di Kabupaten Agam.

## **2. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, deskriptif analisis metode deskriptif analisis merupakan metode yang bertujuan mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap suatu objek penelitian yang diteliti melalui sampel atau data yang telah terkumpul dan membuat kesimpulan yang berlaku umum.<sup>10</sup> Dalam hal ini memberikan gambaran terhadap peranan Pemerintah Daerah dalam rangka Pendaftaran Akta Kelahiran Sebagai Upaya Tertib Administrasi Kependudukan di Kabupaten Agam.

---

<sup>9</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm, 15

<sup>10</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R & D*, IKAPI, Bandung, 2009, hlm, 6

### 3. Jenis Data dan Sumber Data

Penelitian dengan menggunakan metode yuridis empiris ini menggunakan data primer dan sekunder, yaitu :

a. Data primer

yaitu data yang didapat langsung dari sumber pertama yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas dengan melakukan wawancara terstruktur kepada instansi pemerintahan yang terlibat seperti Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Agam.

b. Data Sekunder

yaitu data yang diperoleh dengan melakukan penelitian kepustakaan terhadap bahan penelitian yang digunakan yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yaitu:

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat, yang mencakup peraturan perundang-undang terkait dengan topik masalah yang dibahas yaitu :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Perubahan atas Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.
3. Undang – Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak Perubahan atas Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.

4. Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2008 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencacatan Sipil.
5. Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
6. Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaran Administrasi Kependudukan.
7. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2019 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah buku-buku dan tulisan-tulisan ilmiah hukum yang terkait dengan objek penelitian ini. Diantaranya adalah (a) buku teks yang berhubungan dengan penelitian ini, (b) kamus-kamus hukum (c) jurnal hukum.

## 3. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.

Data yang diperoleh dalam penelitian ini berdasarkan sumbernya terdiri dari:

- a. Penelitian Kepusatakaan (*Library Research*)

Data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari pengaturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian dan mengkaji bahan-bahan hukum yang terkait dengan penelitian.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Data lapangan atau wawancara yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh melalui informasi dan pendapat-pendapat yang berkaitan dengan penelitian ini.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Dokumen

Studi dokumen adalah metode pengumpulan data yang dilakukan melalui dokumen-dokumen yang ada serta juga melalui data tertulis. Dalam hal ini dilakukan guna memperoleh literatur-literatur yang berhubungan dan berkaitan dengan judul dan permasalahan yang di rumuskan.

b. Wawancara

Teknik pengumpulan data dengan melakukan tatap muka langsung antara interview dengan responden untuk menanyakan hal perihal penelitian yang akan dilakukan berkaitan dengan Pendaftaran Akta Kelahiran Sebagai Upaya Tertib Administrasi Kependudukan di Kabupaten Agam, Wawancara ini adalah wawancara semi terstruktur, Dalam hal ini wawancara dilaksanakan dengan narasumber sebagai berikut :

1. Ibu Nilawati, S.H selaku sekretaris Dinas Dukcapil.
2. Bapak Syahrial, S.H, MM selaku Kepala bidang pelayanan pencatatan Sipil .
3. Ibu Ofni selaku masyarakat Kabupaten Agam.

fakta yang ada serta pendapat atau presepsi dari responden yaitu Dinas Kependudukan dan Pencacatan Sipil Kabupaten Agam, Masyarakat Kabupaten Agam yang datang ke Dinas Kependudukan dan Pencacatan Sipil untuk mengurus akta kelahiran untuk mendapatkan informasi dan bahkan saran-saran dari responden serta untuk mendapatkan informasi sebanyak-banyaknya berkaitan dengan penelitian yang akan dilakukan.

## **5. Pengolahan Dan Analisa Data**

### **a. Pengolahan data**

Data primer dan sekunder yang telah dikumpulkan , diolah dengan pengolahan data editing, yaitu dengan memeriksa dan merapikan data yang telah dikumpulkan berupa hasil wawancara, catatan-catatan serta informasi yang diperoleh dari hasil penelitian, hal ini bertujuan untuk mendapatkan ringkasan atau poin inti dan mempermudah untuk melakukan analisa data.

### **b. Analisa data**

Berdasarkan sifat penelitian ini yang menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analisis, maka analisis data yang digunakan adalah analisa data secara pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data

sekunder.<sup>11</sup>Analisa secara deskriptif dengan hasil pengumpulan data primer dan sekunder dijelaskan berdasarkan isi dan struktur hukum positif yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan masalah hukum yang menjadi objek penelitian.



---

<sup>11</sup>Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta , 2009, hlm. 177