

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Tugas aparatur negara adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat secara maksimal dan harus bisa memberikan suatu contoh yang baik agar bisa tercapai suatu keberhasilan yang diharapkan tapi suatu keberhasilan dalam pelayanan tersebut tidak hanya tergantung pada aparatur negara saja, melainkan situasi dan kondisi penduduk sebagai anggota masyarakat juga sangat menentukan.

Untuk mengetahui situasi dan kondisi penduduk diperlukan informasi yang lengkap yaitu mengenai keberadaan penduduk, seperti informasi mengenai jumlah penduduk disuatu daerah, jumlah pengangguran dan tingkat pendidikan. Agar dapat diketahui berapa jumlah penduduk yang mati dan jumlah penduduk yang lahir pada suatu daerah tertentu, merupakan salah satu faktor penting dalam menentukan jumlah penduduk disuatu daerah.

Dalam hal ini mengenai data kependudukan sangat diperlukan, hubungannya dengan pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Jadi data tersebut dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan-kebijakan pemerintah dimasa yang akan datang. Misalnya kebijakan untuk mendirikan pusat latihan keterampilan, banyaknya jumlah pengangguran, menentukan jumlah guru yang diperlukan, sehubungan dengan kebutuhan pendidikan di masyarakat pada suatu daerah.

Berkenaan dengan hal tersebut di atas, maka pelayanan pemerintah kepada masyarakat yaitu dengan pembuatan akta-akta catatan sipil, diantaranya akta perkawinan, akta kelahiran dan akta kematian. Oleh sebab itu pelayanan pemerintah yang diberikan kepada kantor catatan sipil berfungsi sebagai pendata penduduk, secara tidak langsung dapat diketahui data penduduk yang kawin, lahir dan yang mati. Untuk lebih jelasnya data yang dibutuhkan oleh demograf ada tiga macam yaitu<sup>1</sup> :

1. Sensus penduduk
2. Registrasi penduduk
3. Survei penduduk

Dengan demikian, kelahiran seseorang dalam suatu wilayah negara merupakan peristiwa penting bagi negara yang bersangkutan, oleh karena itu diperlukan pencatatan atau registrasi yang baik. Pencatatan atau registrasi penduduk disuatu wilayah negara tersebut berfungsi sebagai :

1. Catatan resmi dari suatu peristiwa tertentu
2. Sumber yang akurat untuk menyusun data statistik penduduk yang langsung dapat digunakan dalam proses perencanaan kemasyarakatan.

Salah satu usaha yang dilakukan dalam pencatatan kelahiran seseorang oleh kantor catatan sipil adalah dengan dibuatkannya akta kelahiran bagi orang tersebut, akta kelahiran merupakan bukti otentik dari kedudukan hukum seseorang.

---

<sup>1</sup> Ida Bagoes Mantra. *Demografi Umum*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2003. hlm. 7

Dengan dimilikinya akta kelahiran seseorang berarti orang tersebut telah memiliki bukti yang cukup dan pasti mengenai kejadian kelahirannya, oleh karena itu akta kelahiran merupakan bukti yang sempurna tentang kelahiran seseorang, dan akta kelahiran itu mulai berlaku sejak adanya S.1920 No.75 Jo S. 1927 No.564 yang ditujukan bagi orang Indonesia asli non Nasrani, dan diperkuat lagi oleh Undang-undang No.1 Tahun 1974, Konvensi Hak Anak serta Undang-undang No.23 Tahun 2002 yang dalam Konvensi tersebut dinyatakan bahwa, anak harus didaftarkan segera setelah lahir atas nama hak untuk memperoleh suatu kebangsaan dan sejauh mungkin hak untuk mengetahui dan diasuh oleh orangtuanya.

Sudah menjadi suatu kewajiban orang tua mendaftarkan kelahiran anaknya tersebut agar anaknya mendapat status yang jelas, dan dinyatakan juga dalam Undang-undang No.23 Tahun 2002 pasal 28 tentang perlindungan anak, bahwa pembuatan akta kelahiran menjadi tanggung jawab pemerintah yang dalam pelaksanaannya diselenggarakan serendah-rendahnya pada tingkat kelurahan atau desa yang harus diberikan paling lambat 30 hari terhitung sejak tanggal diajukannya permohonan, dan tidak dikenakan biaya.

Memiliki akta kelahiran berarti bahwa pemiliknya mendukung program pemerintah dalam bidang hukum. Seperti tertuang dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN tahun 1999) mengenai usaha-usaha negara dalam melaksanakan pembangunan dan pembinaan hukum seperti meningkatkan penyuluhan hukum untuk mencapai kadar kesadaran akan hukum yang tinggi dalam masyarakat, sehingga setiap anggota masyarakat menyadari dan menghayati hak dan kewajibannya sebagai

warga negara dalam rangka menegakan hukum, keadilan dan martabat manusia sesuai dengan Undang-undang Dasar 1945.

Dalam kehidupan sehari-hari akta kelahiran sangat berguna bagi pemiliknya untuk :

1. Keperluan melanjutkan sekolah
2. Keperluan untuk melamar pekerjaan
3. Keperluan pembuatan paspor jika akan pergi ke luar negeri
4. Keperluan untuk menentukan status ahli waris
5. Keperluan untuk mencalonkan menjadi anggota dewan.

Dalam kenyataan menunjukkan bahwa akta kelahiran belum memasyarakat yang disebabkan oleh berbagai faktor yaitu : sulitnya pembuatan akta kelahiran, yang menyebabkan masyarakat enggan untuk membuat akta kelahiran dan prosedur pembuatannya yang memakan waktu cukup lama, kurangnya tingkat kesadaran masyarakat akan pentingnya akta kelahiran. Data yang diperoleh dari kantor Dinas Tenaga Kerja dan Kependudukan Kabupaten Sumedang diketahui bahwa jumlah penduduk Kecamatan Jatinunggal pada tahun 2002 sebanyak 37.117 orang, sedangkan pada akhir tahun 2004 sebanyak 40.517 orang ini berarti bahwa selama tiga tahun terjadi penambahan penduduk sebanyak 3.400 orang. Sedangkan akta kelahiran yang diterbitkan pada tahun 2004 sebanyak 6077 buah, jadi tingkat

pemilikan akta kelahiran di Kecamatan Jatinunggal pada tahun 2004 hanya sebesar 15%.<sup>2</sup>

Agar semuanya dapat berjalan lancar dan baik maka kantor catatan sipil perlu perencanaan yang matang dalam hal memberitahukan kepada masyarakat akan arti pentingnya memiliki sebuah akta kelahiran sehingga masyarakat paham betul akan hal tersebut, karena perencanaan yang baik dan matang akan menghasilkan dan tercapainya tujuan yang baik yang telah ditentukan sebelumnya.

Berdasarkan latar belakang di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: **“PELAKSANAAN PASAL 28 UNDANG-UNDANG No. 23 TAHUN 2002 TENTANG PERLINDUNGAN ANAK DALAM PEMBUATAN AKTA KELAHIRAN DI KECAMATAN JATINUNGGAL KABUPATEN SUMEDANG”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka dapat diambil beberapa rumusan masalah diantaranya sebagai berikut :

1. Bagaimana keberlakuan normatif peraturan pembuatan akta kelahiran pasal 28 undang-undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak di Kecamatan Jatinunggal Kabupaten Sumedang?
2. Bagaimana Pelaksanaan pembuatan akta kelahiran di Kecamatan Jatinunggal Sumedang?

---

<sup>2</sup> Sumber Data Dinas Tenaga Kerja dan Kependudukan Kabupaten Sumedang Tahun 2004.

3. Apa kendala-kendala yang dihadapi dalam pembuatan akta kelahiran di Kecamatan Jatinunggal Sumedang?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan perumusan masalah di atas maka deskripsi yang akan diperoleh dari penelitian ini diarahkan pada upaya untuk :

1. Untuk mengetahui keberlakuan normatif peraturan pembuatan akta kelahiran pasal 28 Undang-undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak di Kecamatan Jatinunggal Kabupaten Sumedang
2. Untuk mengetahui pelaksanaan pembuatan akta kelahiran di Kecamatan Jatinunggal Sumedang
3. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi dalam pembuatan akta kelahiran di Kecamatan Jatinunggal Sumedang.

### **D. Kerangka Pemikiran**

Akta kelahiran terdiri dari dua kata yaitu : “akta” dan “kelahiran”. Menurut Poerwadarminta bahwa yang dimaksud dengan akta adalah surat keterangan (pengakuan dan sebagainya) yang disaksikan atau disahkan oleh salah satu badan pemerintah, sedangkan kelahiran adalah suatu hal yang bertalian dengan perihal lahir<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> W.J.S. Purwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka. Jakarta. 1976 hlm. 57

Secara etimologis akta kelahiran adalah surat keterangan pengakuan peristiwa lahir yang disahkan oleh salah satu badan pemerintah di dalam hukum perdata, akta merupakan salah satu dari lima macam alat pembuktian yang sah yaitu :

1. Surat
2. Kesaksian
3. Persangkaan
4. Pengakuan dan
5. Sumpah

Menurut undang-undang, surat-surat dapat dibagi dalam surat-surat akta dan surat-surat lain, yang dimaksud dengan surat akta adalah suatu tulisan yang semata-mata dibuat untuk membuktikan suatu hal atau peristiwa, karenanya suatu akta harus selalu ditandatangani<sup>4</sup>.

Akta kelahiran sebagai alat bukti tertulis kedudukannya sangat penting sekali bagi pemiliknya, alat bukti tertulis atau surat adalah segala sesuatu yang memuat tanda-tanda bacaan. Yaitu untuk mencurahkan isi hati atau untuk mencurahkan buah pikiran seseorang dan dipergunakan sebagai pembuktian.

Surat sebagai alat bukti tertulis dibagi menjadi dua bagian yaitu surat yang merupakan akta dan surat-surat lainnya yang bukan merupakan akta, sedangkan akta itu sendiri dibagi menjadi dua bagian yaitu akta otentik dan akta di bawah tangan. Yang dimaksud akta otentik adalah bukti yang cukup, artinya bahwa perjanjian yang

---

<sup>4</sup> Subekti. *Hukum Pembuktian*. Pradnya Paramita. Jakarta. 2003 hlm 19

dilukiskan dalam akta itu dianggap terbukti nyata, selama pihak lawan belum memberikan bukti yang sebaliknya<sup>5</sup>.

Disamping itu, pembuatan akta yang otentik haruslah menurut ketentuan yang telah ditetapkan oleh undang-undang, karena suatu akta yang dibuat oleh pejabat tanpa ada wewenang dan tanpa ada kemampuan untuk membuatnya atau tidak memenuhi syarat tidak dianggap sebagai akta otentik, tetapi hanya mempunyai kekuatan sebagai akta di bawah tangan saja.

Dengan demikian, akta yang dibuat oleh pejabat yang diberi wewenang, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan baik dengan bantuan maupun tanpa bantuan dari yang berkepentingan, pejabat yang dimaksud adalah notaris, panitera, juru sita, pegawai pencatat sipil, hakim dan sebagainya.

Dalam hal ini lembaga yang diberi wewenang untuk mencatat adalah lembaga catatan sipil yang dibentuk dengan tujuan untuk mencatat dengan selengkap-lengkapnyanya dan dengan sejelas-jelasnya sehingga memberikan kepastian yang benar mengenai semua peristiwa seperti: kelahiran, pengakuan (terhadap kelahiran), perkawinan, perceraian, dan kematian serta izin kawin.

Penyelenggaraannya dilaksanakan oleh pegawai catatan sipil yang dalam KUH Perdata terdapat dalam Bab II bagian I tentang catatan sipil, penanganan catatan sipil ini secara hierarkis ada di bawah Departemen Kehakiman yang pengerjaannya dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

---

<sup>5</sup> Ibid hal 25



Pencatatan ini sangat penting baik untuk diri sendiri maupun untuk orang lain karena dengan pencatatan ini orang lain dapat dengan mudah memperoleh suatu kepastian tentang kejadian yang dianggap penting,

Dengan demikian, pencatatan suatu akta kelahiran adalah sangat penting selain dapat digunakan untuk menentukan status hukum seseorang dapat pula digunakan sebagai suatu bukti untuk mendapat pengakuan sebagai warga negara yang sah. Seperti tercantum dalam Pasal 26 ayat 1 Undang-undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa :

*“Yang menjadi warga negara ialah orang-orang Bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan Undang-undang sebagai warga negara”.*

Jadi akta kelahiran tersebut selain sebagai suatu bukti untuk mendapat suatu kepastian hukum, juga dapat digunakan sebagai alat untuk pendataan penduduk, yang sangat berguna bagi negara untuk menentukan jumlah penduduk negara Indonesia.

Catatan Sipil bertanggung jawab atas pembuatan dan penyimpanan semua daftar itu dengan baik, menurut peraturan perundang-undangan, sedangkan pejabat catatan sipil dan penyimpan lain dari daftar-daftar tersebut (panitera pengadilan negeri) bertanggung jawab atas penyimpanan daftar tersebut.

Pengawasan terhadap pekerjaan pejabat catatan sipil dilakukan oleh kejaksaan dan terhadap semua kejahatan yang mungkin dilakukan oleh pejabat catatan sipil akan diancam pidana, antara lain melalui ketentuan Pasal 416, 417 dan 436 KUHP.

Sedangkan sanksi pidana atas “pelanggaran-pelanggaran” pejabat catatan sipil dan “para perantara” diatur dalam Pasal 557, 558 dan 559 KUHP, keistimewaan dari semua pelanggaran ini adalah jika pelanggaran tersebut hanya diancam dengan pidana denda, dan pelanggaran yang akan dituntut oleh jaksa kemudian diperiksa dan diadili oleh hakim perdata.

Semua akta kelahiran harus mempunyai kutipan-kutipan dari daftar yang dibuat dan diberikan oleh pejabat catatan sipil yang selalu diberi catatan bahwa kutipan tersebut sesuai dengan daftar (aslinya) maka jika terdapat pejabat catatan sipil yang memberikan kutipan yang tidak sesuai dengan daftar, maka ia dianggap telah melakukan pemalsuan.

Ketentuan tersebut merupakan penyimpangan terhadap ketentuan Pasal 1888 KUH Perdata yang menyatakan bahwa kekuatan pembuktian atas tulisan adalah dengan akta asli. Oleh karena itu hakim dapat memerintahkan agar akta aslinya ditunjukkan dalam sidang. Atas dasar ketentuan tersebut, maka kutipan bukan lagi merupakan bukti, akan tetapi khusus mengenai kutipan dari daftar catatan sipil tetap merupakan bukti yang sempurna sejauh tidak ada tuduhan bahwa kutipan tersebut palsu.

Apabila sebuah kutipan sudah cukup mempunyai kekuatan bukti yang sempurna, maka sangat logis jika semua daftar catatan sipil pun mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna.

Jika terjadi kesalahan dalam hal penulisan dalam akta kelahiran tersebut atau ada penambahan maka permohonan untuk mengadakan pembetulan dan penambahan

tersebut di atas harus diajukan pada pengadilan negeri di daerah hukum tempat daftar-daftar itu disimpan (Pasal 14 KUH Perdata). Atas permohonan pihak yang berkepentingan maka setelah keputusan hakim mengenai pembetulan atau penambahan tersebut memperoleh kekuatan hukum tetap akan dicatat di dalam daftar tahun yang berjalan, sedangkan mengenai pembetulan akan dicatat pada pinggir akta yang dibetulkan (Pasal 16 KUH Perdata).

### **E. Langkah-langkah Penelitian**

Mengacu kepada beberapa tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini, maka langkah yang perlu dilakukan terlebih dahulu adalah menetapkan prosedur penelitian yang akan digunakan, untuk menentukan langkah-langkah penelitian yang akan ditempuh. Prosedur penelitian ini meliputi beberapa fase kerja, mencakup fase penentuan lokasi penelitian, metode penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, pengolahan, dan analisis data.

Dalam penelitian ini, penulis mengadakan studi pendahuluan dengan mengumpulkan bahan-bahan literatur sebagai penunjang terhadap topik penelitian, kemudian menentukan langkah-langkah penelitian sebagai berikut :

#### **1. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan teknik atau cara yang digunakan untuk mencapai hasil dan tujuan yang diharapkan dari suatu penelitian. Secara umum penelitian ini akan menggunakan metode deskriptif analitis.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif yaitu mengkaji kaidah-kaidah hukum yang sedang berlaku khususnya tentang pembuatan akta kelahiran dan pendekatan sosiologis

## 2. Menentukan Jenis Data

Jenis data dalam penelitian ini merupakan data kualitatif yaitu :

1. Pasal 28 Undang-undang No. 23 tahun 2002 tentang pembuatan akta kelahiran.
2. Buku-buku hukum seperti peraturan perundang-undangan, kamus hukum

## 3. Menentukan Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini, meliputi:

- a. *Data Primer*, ialah data yang diperoleh langsung dari masyarakat yang dijadikan penunjang, data primer diperoleh dari hasil wawancara dengan objek dalam penelitian ini dan sumber data dari perpustakaan yang berhubungan dengan masalah Undang-undang No. 23 tahun 2002 pasal 28 tentang pembuatan akta kelahiran.
- b. *Data Sekunder*, ialah sumber data utama dalam penelitian ini. Sumber data sekunder terdiri dari buku-buku karangan ahli hukum yang berkaitan dengan *eigenrichting* hubungannya dengan pembuatan akta kelahiran anak dalam penelitian ini. Data sekunder ini dibagi lagi menjadi :
  - Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari norma, peraturan perundang-undangan dan lain-lain.

- Bahan hukum sekunder yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti rancangan undang-undang, hasil penelitian dan lain-lain.
- Bahan hukum tertier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus dan lain-lain<sup>6</sup>

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Adapun tehnik yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini, yakni:

- a. *Studi Kepustakaan*, yakni pengambilan data-data atau teori-teori serta pedoman dari buku, juga dari surat kabar, majalah, serta kumpulan artikel dan diktat kuliah, yang berhubungan dengan pembuatan akta kelahiran
- b. *Studi lapangan*, Dalam teknik ini penulis mengadakan riset langsung, dengan sumber yang berada di Kantor Dinas Tenaga Kerja dan Kependudukan guna mengetahui bagaimana kebijakan yang ditetapkan oleh Kantor Dinas Tenaga Kerja dan Kependudukan Kabupaten Sumedang yang meliputi :
  - 1) *Wawancara*, yakni dengan melakukan *interview* atau Tanya jawab langsung dengan bererapa orang dari lembaga yang menangani pembuatan akta kelahiran sebagai salah satu pelengkap dan hal ini bertujuan guna mendapatkan keterangan atau penjelasan tentang masalah yang berhubungan dengan penelitian ini;

---

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* Universitas Indonesia, Jakarta, 1986 hlm 51-52

- 2) *Observasi* adalah teknik-teknik pengumpulan data melalui pengamatan terhadap objek secara langsung maupun tidak langsung dengan sistematis terhadap fenomena-fenomena yang diselidiki. Observasi dilakukan agar penulis mendapatkan data mengenai gambaran umum lokasi penelitian seperti keadaan bangunan kantor serta fasilitas lain yang mendukung.

### **5. Analisis Data**

Data yang diperoleh baik data primer maupun data sekunder dianalisis secara yuridis kualitatif yaitu analisis yang tidak menggunakan angka-angka atau rumus sehingga diperoleh kesimpulan sesuai dengan perumusan masalah. Analisis data yang didapat dilakukan dengan langkah-langkah:

- a. Mengklasifikasikan data sesuai dengan tujuan penelitian.
- b. Menafsirkan data yang sudah diklasifikasikan berdasarkan kerangka pemikiran.
- c. Menarik kesimpulan.