

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana tertuang secara jelas dalam Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Secara sederhana konsep negara hukum memiliki maksud pengaturan dan penegasan tentang pembatasan kekuasaan negara untuk menjamin kemerdekaan dan hak-hak dasar warga negara dan perlindungannya yang esensinya berarti perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Indonesia menganut konsep negara hukum *Rechtsstaat* yang beimplikasikan bahwa semua berlandaskan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki paham *LiberalistikIndividualistik* yang mengedepankan jaminan perlindungan hak hak asasi manusia sebagai dasar utama pembentukan konstitusi dan pembatasan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan undang-undang (*WetmatigBestuur*).¹

Bentuk dari negara hukum adalah jaminan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia menentukan hal-hal sebagai bagian dari hak asasi manusia yang harus dilaksanakan sebagai bentuk dari perlindungan hukum.

Pengakuan setiap individu sebagai warga negara di Negara Indonesia merupakan wujud dari bentuk perlindungan hukum terhadap warga negara dalam bentuk pengakuan warga negara Indonesia yang merupakan negara Hukum. Sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 26 Ayat 2 ditentukan bahwa “Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara, selanjutnya dalam Ayat 3 ditentukan bahwa “Hal-hal mengenai warga Negara dan penduduk diatur dengan undang-undang”. Lebih lanjut tujuan pengakuan sebagai warga negara merupakan

¹Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm 22

bentuk dari hak asasi manusia setiap orang di Indonesia untuk mendapatkan pengakuan secara hukum sebagaimana ketentuan Pasal 28D Ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 yang menentukan “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”.

Penetapan sebagai warga negara disebut pula sebagai status kewarganegaraan. Keberadaan warga negara merupakan salah satu unsur hakiki dan unsur pokok suatu negara. Pentingnya status kewarganegaraan karena kewarganegaraan adalah bukti formal yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang mengikat individu tersebut dengan suatu wilayah yang berkekuasaan (negara) dan setiap warga negara berhak memperoleh perlindungan, kehidupan dan peradilan yang mutlak. Pasal 28D Ayat 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “setiap orang berhak atas status kewarganegaraan”.

Status hukum kewarganegaraan menunjukkan pada hubungan hukum antara individu dengan negara disamping menunjuk pada ada tidaknya pengakuan dan perlindungan secara yuridis hak-hak dan kewajiban yang melekat, baik pada individu maupun kepada warga yang bersangkutan. “Permasalahan kewarganegaraan adalah suatu permasalahan pokok yang mendasar tentang bagaimana seseorang hidup pada suatu wilayah negara dimana pada masing- masing negara itu memiliki aturan hukum sendiri”.²

Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada hakikatnya berkewajiban untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk yang berada di dalam dan/atau di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

²Ani Sri Rahayu, *Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2015, hlm 110

Untuk dapat menjamin bahwa setiap warga negara berhak atas hak asasi manusia sebagai hak dasar warga negara, maka penyelenggara negara yakni pemerintah harus dapat mampu memberikan pelayanan yang optimal untuk dapat mewujudkan hak-hak tersebut, sebagaimana dikutip dari Edi Suharto menerangkan bahwa:

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 (serving) yang salah satunya adalah pelayanan hak identitas diri dan kewarganegaraan.³

Bentuk dari tanggung jawab Pemerintah berkaitan dengan pelayanan warga negara adalah berkaitan dengan tertib administrasi kependudukan. Wujud dari pengakuan hukum warga negara sebagaimana amanat dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dalam hal administrasi kependudukan tertuang dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana perubahannya dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administarsi Kependudukan yang selanjutnya disingkat Undang-Undang Tentang Administarsi Kependudukan.

Adapun persyaratan dan mekanisme pembuatan dokumen akta kelahiran diatur lebih lanjut dalam peraturan dibawahnya yaitu sebagai berikut:

1. Peraturan Pemerintah 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. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil

³Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik, Panduan Praktis Mengkaji Masalah Dan Kebijakan Sosial*, Alfabeta, Bandung, 2005, hlm 34

3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2019 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2019 Tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2022 Tentang Pencatatan Nama Pada Dokumen Kependudukan.

Tanggung Jawab Pemerintah dalam administrasi kependudukan tertuang dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, yang menentukan “Pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban dan bertanggung jawab menyelenggarakan urusan Administrasi Kependudukan yang dilakukan oleh Bupati/Walikota dengan membentuk instansi pelaksana yang tugas dan fungsinya di bidang Administrasi Kependudukan”.

Pengertian Administrasi Kependudukan berdasarkan ketentuan Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Administrasi Kependudukan mengatur bahwa:

Administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penerbitan 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.

Administrasi Kependudukan sebagai suatu sistem, bagi Penduduk diharapkan dapat memberikan pemenuhan atas hak-hak administratif penduduk dalam pelayanan publik serta memberikan perlindungan yang berkenaan dengan penerbitan Dokumen Kependudukan tanpa ada perlakuan diskriminatif melalui peran aktif Pemerintah dan pemerintah daerah.

Bentuk dari administrasi kependudukan adalah menghasilkan dokumen kependudukan sebagai dokumen resmi yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil dalam bentuk data kependudukan yaitu data perseorangan dan/atau data agregat yang terstruktur sebagai hasil dari kegiatan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil sebagaimana ketentuan Pasal 1 Angka 8 dan Angka 9 Undang-Undang Tentang Administrasi Kependudukan.

Kegiatan pendataan kependudukan dilaksanakan salah satunya terhadap pencatatan sipil. Adapun yang dimaksud pencatatan sipil sebagaimana ketentuan Pasal 1 Angka 15 Undang-Undang Tentang Administrasi Kependudukan ditentukan bahwa “Pencatatan Sipil adalah pencatatan Peristiwa Penting yang dialami oleh seseorang dalam register Pencatatan Sipil pada Instansi Pelaksana. Selanjutnya yang dimaksud dengan peristiwa penting sebagaimana ketentuan Pasal 1 Angka 17 Undang-Undang Tentang Administrasi Kependudukan ditentukan bahwa “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”.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa pencatatan sipil merupakan pencatatan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang dalam register Pencatatan Sipil terhadap suatu peristiwa penting yaitu kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan.

Bentuk pencatatan sipil atas suatu peristiwa penting sebagaimana diuraikan di atas salah satunya yaitu pencatatan sipil atas suatu peristiwa penting yaitu kelahiran sebagaimana pembahasan dalam penulisan ini. Pencatatan sipil atas peristiwa penting

kelahiran disebut pula sebagai akta kelahiran. Adapun yang dimaksud dengan akta kelahiran sebagaimana dikutip dari Srinurbaiti Herni, Rofiandri Ronal, dan Novitarini Wini menerangkan bahwa “Akta Kelahiran adalah sebuah akta yang wujudnya berupa selembar kertas yang dikeluarkan Negara dan informasi mengenai identitas anak yang dilahirkan, yaitu nama, tanggal lahir, nama orang tua serta tanda tangan pejabat yang berwenang”.⁴

Kelahiran merupakan peristiwa hukum yang memerlukan adanya suatu peraturan yang tegas, jelas dan tertulis sehingga tercipta kepastian hukum dalam masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah mengeluarkan beberapa peraturan diantaranya adalah peraturan mengenai kelahiran. Dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Kependudukan menyatakan :“Setiap kelahiran wajib dilaporkan oleh Penduduk kepada Instansi Pelaksana di tempat terjadinya peristiwa kelahiran paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak kelahiran.”

Peristiwa kelahiran itu perlu mempunyai bukti yang autentik, “karena untuk membuktikan identitas seseorang yang pasti dan sah adalah dapat kita lihat dari akta kelahiran yang dikeluarkan oleh suatu lembaga yang berwenang mengeluarkan akta tersebut”.⁵ “Instansi yang berwenang mengeluarkan akta kelahiran adalah kantor catatan sipil yang berada di bawah pemerintah daerah setingkat kabupaten atau kota”.⁶

Dalam peraturan Peraturan Perundang-Undangan ketentuan mengenai kewajiban melakukan pencatatan kependudukan atas peristiwa penting kelahiran diatur dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan yang ditentukan:

⁴Srinurbaiti Herni, Rofiandri Ronal, dan Novitarini Wini, *Publikasi Hak Masyarakat dalam Bidang Identitas*, cet.2, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta, 2003, hlm 2

⁵ Victor M. Situmorang dan Cormentyna Sitanggang, *Aspek Hukum Catatan Sipil Di Indonesia*, Ed.1, Cet.2,Sinar Grafika,Jakarta,1996, hlm 40

⁶ Henry S. Siswoediro, *Mengurus Surat-surat Kependudukan (Identitas Diri)*, Visimedia, Jakarta, 2008, hlm 20

1. Setiap kelahiran wajib dilaporkan oleh Penduduk kepada Instansi Pelaksana setempat paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak kelahiran.
2. Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pejabat Pencatatan Sipil mencatat pada Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran.

Berdasarkan pengaturan tersebut di atas, dapat dipahami bahwa Peraturan Perundang-Undangan menghendaki dalam hal ini wajib setiap warga negara sebagai orang tua untuk melaporkan anak yang dilahirkan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak kelahiran untuk memperoleh akta kelahiran.

Berkaitan dengan kewajiban warga negara dalam hal ini orang tua untuk segera melakukan pelaporan atas peristiwa penting kelahiran diatur dalam ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Tentang Administrasi Kependudukan yang ditentukan “Setiap penduduk wajib melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya kepada instansi pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil”.

Setelah dilakukannya pelaporan perkawinan, maka warga negara berhak atas akta kelahiran yang dilaporkannya, akta kelahiran tersebutlah yang merupakan hak dari warga negara sebagaimana dijamin oleh konstitusi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang telah diuraikan sebelumnya untuk memperoleh kepastian hukum dalam bentuk status kewarganegaraan, hak tersebut pula diuraikan kembali Pasal 2 Undang-Undang Tentang Administrasi Kependudukan. Mengenai hak dan kewajiban warga negara berkaitan dengan pencatatan peristiwa penting kependudukan salah satunya kelahiran sebagaimana dikutip dari Kaelan dan Achmad Zubaidi menerangkan bahwa:

Hak dalam memperoleh perlindungan dan pengakuan secara hukum serta memperoleh pelayanan dari negara, selanjutnya juga merupakan suatu kewajiban dimana setiap warga negara berkewajiban untuk melakukan pendaftaran penduduk maupun melaporkan setiap peristiwa penting yang dialami.⁷

⁷Kaelan dan Achmad Zubaidi, *Pendidikan Kewarganegaraan, Paradigma*, Yogyakarta, 2012, hlm 117

Sementara itu, pemerintah berkewajiban untuk menyelenggaraan urusan administrasi kependudukan salah satunya dalam hal menerbitkan akta kelahiran yang diatur secara bertingkat dari pemerintah pusat melalui menteri selanjutnya pemerintah provinsi selanjutnya pemerintah Kabupaten/Kota untuk membentuk instansi pelaksana yang pada intinya bertugas untuk menerbitkan akta kelahiran sebagaimana ketentuan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Tentang Administrasi Kependudukan.

Sejatinya kewajiban warga negara untuk melaporkan peristiwa penting kependudukan dalam hal ini peristiwa penting kelahiran berkaitan dengan kesadaran hukum masyarakat. Adapun yang dimaksud dengan kesadaran hukum masyarakat sebagaimana dikutip dari Soerjono Soekanto menerangkan bahwa:

Kesadaran hukum adalah kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat di dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada. Sebenarnya yang ditekankan adalah nilai-nilai tentang fungsi hukum dan bukan suatu penilaian hukum terhadap kejadian-kejadian yang konkrit dalam masyarakat yang bersangkutan. Indikator-indikator dari masalah kesadaran hukum adalah:

- a. Pengetahuan tentang peraturan-peraturan hukum (*Law Awareness*)
- b. Pengetahuan tentang isi peraturan-peraturan hukum (*Law Acquaintance*)
- c. Sikap terhadap peraturan-peraturan hukum (*Legal Attitude*)
- d. Pola-pola perikelakuan hukum (*Legal Behavior*).⁸

Berdasarkan pendapat di atas maka dapat dikatakan bahwa kesadaran hukum merupakan kesadaran yang ada pada diri setiap manusia yang menyadari pentingnya akan hukum dalam kehidupan bermasyarakat, hal ini juga termasuk pemahaman masyarakat untuk memahami setiap peraturan perundangan-undangan yang mengaturnya berkaitan dengan pelaporan peristiwa penting kependudukan seperti kelahiran.

Dalam hal kewajiban pemerintah untuk mengeluarkan atau menerbitkan akta kelahiran merupakan wujud dari pelayanan publik sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik yang sesuai dengan tujuan pembentukannya sebagaimana diatur dalam Pasal 3 yaitu:

⁸Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum & Kepatuhan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1992, hlm 159

- a. Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
- c. Terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Pada dasarnya suatu pencatatan sipil merupakan suatu catatan yang menyangkut kedudukan hukum seseorang. Bahwa untuk dapat dijadikan dasar kepastian hukum seseorang seperti kelahiran. Dengan pengesahan anak perlu didaftarkan ke kantor kependudukan dan catatan sipil. Oleh karena itu kantor Kependudukan dan Catatan Sipil adalah suatu lembaga resmi pemerintah yang menangani hal-hal seperti diatur sengaja diadakan oleh pemerintah dan bertugas untuk mencatat, mendaftarkan serta membukukan selengkap mungkin setiap peristiwa penting bagi status keperdataan seseorang. Pentingnya suatu pencatatan sipil sebagaimana bentuk pengakuan individu warga negara sebagai penduduk atau warga negara suatu negara tentulah memiliki tujuan, adapun tujuan yang dimaksud yaitu:

Penduduk merupakan salah satu unsur utama dari sebuah negara kesejahteraan (welfarestate) yang bertujuan menciptakan kesejahteraan bagi penduduknya. Perlu dipahami 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.⁹

Pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil tersebut kemudian akan diabadikan dalam sebuah dokumen yakni dokumen kependudukan. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, mengatur: “Pencatatan sipil adalah pencatatan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang dalam register pencatatan sipil pada instansi pelaksana”.

⁹Abdul Haris dan Nyoman Adika, *Gelombang Migrasi dan Konflik Kepentingan Regional*, LESFI, Yogyakarta, 2002, hlm 2

Permasalahan berkaitan dengan pelaporan peristiwa penting kependudukan secara normative meskipun memiliki dokumen kependudukan adalah suatu kewajiban bagi setiap warga negara, nama faktanya secara empiris ditemukan bahwa ternyata masih banyak juga masyarakat yang lalai dan enggan mengurus dokumen tersebut. Hal ini disebabkan oleh dua aspek, yaitu:

Pertama murni dari individunya sendiri seperti menyepelkan hal yang seharusnya menjadi prioritas, *kedua* mengingat masih buruknya pelayanan sehingga masyarakat merasa anti untuk berurusan dengan birokrasi. Masih dijumpainya pelayanan yang ribet, berbeli-belit, lama juga tidak adanya kepastian waktu, mahal dan jauhnya akses ke pusat pelayanan semakin membuat masyarakat abai dengan kebutuhan yang akan menopangnya dalam menjalani kehidupan sebagai warga negara, pasalnya dokumen kependudukan merupakan kunci untuk dapat mengakses segala pelayanan publik.¹⁰

Pengaturan yang ada berkaitan dengan administrasi kependudukan salah satunya pencatatan peristiwa penting kependudukan kelahiran pada dasarnya memiliki tujuan untuk mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional sebagaimana tertuang dalam hal menimbang Undang-Undang Tentang Administrasi Kependudukan. Akan tetapi peraturan mengenai administrasi kependudukan sebagaimana saat ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana perubahannya dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administarsi Kependudukan telah menimbulkan suatu dampak hukum berkaitan dengan kepastian hukum terhadap status kewarganegaraan seseorang.

Adapun dampak hukum yang dimaksud dalam hal administrasi kependudukan menurut penulis bahwa melihat ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administarsi Kependudukan mengacu pada ketentuan Pasal 27 Ayat 1 ditentukan bahwa “Setiap kelahiran wajib dilaporkan oleh Penduduk kepada Instansi Pelaksana

¹⁰Hull, H. T, *Masyarakat, Kependudukan, dan Kebijakan di Indonesia*, Menara Grasia, Jakarta, 2016, hlm 56

setempat paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak kelahiran”. Lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 32 ditentukan bahwa “Pelaporan kelahiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) yang melampaui batas waktu 60 (enam puluh) hari sejak tanggal kelahiran, pencatatan dan penerbitan Akta Kelahiran dilaksanakan setelah mendapatkan keputusan Kepala Instansi Pelaksana setempat”.

Berdasarkan pengaturan tersebut di atas, dapat dipahami bahwa pelaporan peristiwa penting kependudukan kelahiran untuk memperoleh akta kelahiran wajib dilaporkan dalam waktu paling lama 60 hari sejak kelahiran dan harus mendapatkan keputusan Kepala Instansi Pelaksana setempat apabila melampaui batas waktu 60 (enam puluh) hari sejak tanggal kelahiran.

Sementara pada peraturan sebelumnya yang dilakukan perubahan yaitu dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administarsi Kependudukan yang ketentuan telah dihapus berkaitan dengan batas waktu pelaporan kelahiran ditentukan dalam Pasal 32 yaitu:

1. Pelaporan kelahiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) yang melampaui batas waktu 60 (enam puluh) hari sampai dengan 1 (satu) tahun sejak tanggal kelahiran, pencatatan dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan Kepala Instansi Pelaksana setempat.
2. Pencatatan kelahiran yang melampaui batas waktu 1 (satu) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan berdasarkan penetapan pengadilan negeri.

Berdasarkan ketentuan di atas diketahui bahwa dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administarsi Kependudukan terhadap keterlambatan pelaporan kelahiran sampai batas waktu 60 (enam puluh) hari cukup dengan penambahan persetujuan Kepala Instansi Pelaksana setempat sementara yang melampaui batas waktu 1 (satu) tahun harus dilaksanakan penetapan pengadilan negeri.

Berdasarkan uraian pengaturan tersebut di atas, dapat dipahami bahwa terdapat perbedaan walaupun sudah dilakukan perubahan dari yang sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administarsi Kependudukan bahwa pelaporan

kelahiran yang melampaui batas waktu 1 (satu) tahun atau melebihi waktu 1 (satu) tahun apabila tidak dilakukan pelaporan maka harus mendapatkan penetapan pengadilan negeri namun kemudian ketentuan ini dihapus dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan yang artinya apabila melebihi waktu waktu 60 (enam puluh) hari sejak tanggal kelahiran cukup dengan mendapatkan persetujuan Kepala Instansi Pelaksana setempat.

Uraian ketentuan tersebut di atas menurut penulisan memberikan dampak hukum dalam hal kepastian hukum terhadap pelaporan kelahiran untuk memperoleh akta kelahiran hal ini didasarkan pada satu sisi akta kelahiran merupakan akta otentik mengenai identitas seseorang sebagai warga negara, karena akta kelahiran menunjukkan hubungan hukum antara si anak dengan orang tuanya secara hukum, menentukan status hukum seseorang, merupakan alat bukti yang paling kuat dimuka dan di hadapan hakim dan memberikan kepastian tentang peristiwa itu sendiri. Selain itu manfaat bagi Pemerintah: “meningkatkan tertib administrasi kependudukan merupakan penunjang data bagi perencanaan pembangunan, dan pengawasan dan pengendalian terhadap orang asing yang datang ke Indonesia”.¹¹

Lebih jauh sebagai wujud dari tertib administrasi kependudukan, akta kelahiran memiliki banyak manfaat, diantaranya:

- a. Sebagai wujud pengakuan negara mengenai segala status individu, status perdata, dan status kewarganegaraan seseorang.
- b. Sebagai dokumen atau bukti sah mengenai identitas seseorang
- c. Sebagai bahan rujukan penetapan identitas dalam dokumen lain, misalnya ijazah masuk sekolah TK hingga perguruan tinggi.
- d. Untuk melamar pekerjaan termasuk menjadi anggota TNI atau Polri.
- e. Sebagai rujukan membuat Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK).
- f. Membuat Surat Izin Mengemudi (SIM).
- g. Membuat Paspor.¹²

¹¹Irdanuraprida Idris, *Hukum Perorangan*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia Esa Unggul, Jakarta, 200, hlm 26

¹²<http://disdukcapil.tanahbumbukab.go.id/>

Lahirnya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 yang juga merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan pada akhir tahun 2013 sebagai tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XI/2013 tanggal 30 April 2013 telah membawa perubahan yang cukup mendasar dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan di Indonesia sebagaimana tercantum dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 470/327/SJ tanggal 17 Januari 2014 tentang Perubahan Kebijakan dalam Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

Salah satu poin penting dalam perubahan kebijakan penyelenggaraan administrasi yang menjadi amanat dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 adalah pada pelayanannya yakni pelayanan stelsel aktif. “Pelayanan administrasi kependudukan yang semula diwajibkan aktif adalah penduduk diubah menjadi pelayanan dengan stelsel aktif dimana pemerintah diwajibkan aktif melalui pelayanan jemput bola atau pelayanan keliling”.¹³

Perubahan penyelenggaraan pelayanan ini dilakukan dalam rangka peningkatan pelayanan administrasi kependudukan sejalan dengan tuntutan pelayanan administrasi kependudukan yang profesional, memenuhi standar teknologi informasi, dinamis, tertib dan tidak diskriminatif dalam pencapaian standar pelayanan minimal menuju pelayanan prima yang menyeluruh untuk mengatasi permasalahan kependudukan.¹⁴

Selain itu perubahan ini juga diharapkan dapat memberikan pemenuhan hak-hak administrasi penduduk dalam pelayanan publik serta memberikan perlindungan yang berkenaan dengan penerbitan dokumen kependudukan tanpa ada perlakuan yang diskriminatif melalui peran aktif pemerintah dalam rangka menuju tertib administrasi kependudukan.

¹³Mendagri No. 470/327/SJ tanggal 17 Januari 2014, tentang Perubahan Kebijakan dalam Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

¹⁴Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan

Dari uraian di atas, mendorong keingintahuan penulis untuk membahas dalam bentuk tesis dengan judul: *“Pengaturan Penerbitan Akta Kelahiran Menuju Tertib Administrasi Kependudukan”*.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan apa yang telah dikemukakan di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah pengaturan penerbitan akta kelahiran dapat mewujudkan tertib administrasi kependudukan?
2. Bagaimana pengaturan penerbitan akta kelahiran menuju tertib administrasi kependudukan di masa yang akan datang?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah di uraikan di atas, maka tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan tentang penerbitan akta kelahiran dapat mewujudkan tertib administrasi kependudukan
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan penerbitan akta kelahiran menuju tertib administrasi kependudukan di masa yang akan datang.

D. Manfaat Penelitian

Sejalan dengan tujuan penelitian diatas, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan dan manfaat berupa:

1. Secara teoritis, mampu memberikan pandangan pemikiran berupa konsep/teori, asumsi dan cara-cara bagi perumusan kebijakan yang berkenaan dengan akta kelahiran guna menuju tertib administrasi kependudukan

2. Secara praktis, mampu menunjukkan arti penting adanya peraturan yang mengatur administrasi kependudukan secara khusus mengenai akta kelahiran berkenaan dengan pelaksanaan tertib administrasi kependudukan. Di samping itu hasil penelitian ini dapat pula digunakan sebagai masukan bagi peneliti yang akan datang.

E. Kerangka Konseptual

Dalam hal ini agar tidak terjadi kerancuan dalam pembahasan tesis ini, maka terlebih dahulu perlu diketahui pengertian dari judul tesis itu sendiri, dan untuk menghindari kekaburan makna dari judul yang penulis kemukakan, maka pada kerangka konseptual ini akan dipaparkan pengertian dari istilah-istilah yang terdapat pada judul. Adapun yang menjadi kerangka konseptual yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Pengaturan

Pengertian pengaturan dalam ilmu hukum berarti perundang-undangan yang berbentuk tertulis, Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut sebagai hukum tertulis. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat peraturan yang berlaku mengikat umum (aglemeen). Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peristiwa perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Berdasarkan Ketentuan Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang ditentukan bahwa “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara

umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan”.

Menurut Maria Farida Indriati.S memberikan pengertian bahwa “Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum”.¹⁵

Selanjutnya peraturan perundang-undangan menurut Soehino menyatakan bahwa:

Peraturan Perundang-undangan memiliki makna sebagai: pertama, proses atau tata cara pembentukan peraturan Perundang-undangan negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan Perundang-undangan; kedua, keseluruhan produk peraturan-peraturan perundangan tersebut. Namun sebenarnya, Soehino lebih sering menggunakan istilah ‘Peraturan Perundangan’.¹⁶

Selanjutnya, menurut Bagir Manan dan Kuntana Magnar mengartikan:

Peraturan Perundang-undangan (undang-undang dalam arti materiil) adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan Pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum. Peraturan Perundang-undangan adalah perwujudan kehendak dari pemegang kekuasaan tertinggi yang berdaulat, maka peraturan Perundang-undangan merupakan hukum tertinggi dan adalah satu-satunya sumber hukum.¹⁷

2. Penertiban

Tindakan hukum menurut H.J Romejin tindakan hukum adalah “pernyataan dari suatu kehendak dalam keadaan tertentu yang menimbulkan akibat hukum. Sedangkan menurut J.B.J.M.ten Berge adalah tindakan hukum itu perbuatan untuk menimbulkan hak dan kewajiban”.¹⁸

Penertiban merupakan “tindakan hukum dari pemerintah dalam meluruskan atau merapikan tindakan masyarakat yang menyimpang dari peraturan yang berlaku oleh

¹⁵Maria Farida Indriati. S, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar Dan Pembentukan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm 62

¹⁶Soehino, *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-undangan*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm 1

¹⁷Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hlm 248

¹⁸Marbun dan Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan keempat, Liberty, Yogyakarta, 2006, hlm 64

sebab itu dilakukan tindakan penertiban, tindakan hukum yang dimaksud adalah tindakan hukum administratif”.¹⁹

Bentuk-bentuk tindakan pemerintah :

- a. Tindakan pemerintah berdasarkan hukum, tindakan hukum yang langsung menimbulkan akibat hukum administrasi negara.
- b. Tindakan pemerintah yang berdasarkan fakta yang ada, Menurut C.J.N. Verstedden adalah tindakan atau perbuatan yang tidak ada relevansinya dengan hukum oleh sebab itu tidak menimbulkan akibat hukum apapun.²⁰

3. Akta Kelahiran

Menurut Istilah atau perkataan akta dalam bahasa Belanda disebut “*Acte*” atau ”akta” dan dalam bahasa Inggris disebut “*Act*” atau “*deed*” . Menurut “R. Subekti dan Tjitrosoedibio dalam bukunya Kamus Hukum, bahwa kata ‘akta’ merupakan bentuk jamak dari kata ‘actum’ yang berasal dari bahasa Latin dan berarti perbuatan-perbuatan”.²¹

A.Pitlo, mengartikan “akta itu sebagai surat-surat yang ditandatangani dibuat untuk dipakai sebagai bukti, dan untuk dipergunakan oleh orang untuk keperluan siapa surat itu dibuat”.²² Kemudian menurut Sudikno Mertokusumo bahwa:

Akta adalah surat yang diberikan tanda tangan, yang memuat peristiwa-peristiwa yang menjadi dasar dari pada suatu hak atau perikatan, yang dibuat sejak semula dengan sengaja untuk pembuktian. Bertitik tolak dari definisi tersebut diatas, jelaslah bahwa tidaklah semua surat dapat disebut akta, melainkan hanya surat-surat tertentu yang memenuhi syarat-syarat tertentu pula baru dapat disebut akta.²³

Akta sebagai bukti merupakan bentuk dari kepastian hukum tentang kedudukan seorang. Akta yang dikeluarkan oleh suatu lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan akta-akta mengenai kedudukan hukum seseorang. Dalam hal ini akta kelahiran sesuai ketentuan Pasal 261 Kitab Undang-undang Hukum Perdata

¹⁹*Ibid*, hlm 65

²⁰*Ibid*

²¹R. Subekti dan R. Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1980, hlm 9

²²A. Pitlo, *Pembuktian dan Daluarsa, Terjemahan M. Isa Arif*, PT. Intermasa, Jakarta, 1978, hlm 52

²³Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2002, hlm 106

menyatakan bahwa : “keturunan anak sah dapat dibuktikan dengan akta kelahiran mereka, sekedar telah dibukukan dalam register catatan sipil”’.

Adapun kelahiran merupakan kategori peristiwa penting berdasarkan ketentuan Undang-Undang Tentang Administrasi Kependudukan. Sebagaimana ketentuan Pasal 1 Angka 17 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administarsi Kependudukan menentukan bahwa “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”.

Adapun yang dimaksud dengan akta kelahiran sebagaimana dikutip dari Srinurbaiti Herni, Rofiandri Ronal, dan Novitarini Wini menerangkan bahwa “Akta Kelahiran adalah sebuah akta yang wujudnya berupa selemba kertas yang dikeluarkan Negara dan informasi mengenai identitas anak yang dilahirkan, yaitu nama, tanggal lahir, nama orang tua serta tanda tangan pejabat yang berwenang”.²⁴

4. Tertib Administrasi Kependudukan

Pengertian Tertib menurut bahasa sebagaimana dikutip dari Kamus Besar Bahasa Indonesia secara online memberikan pengertian bahwa “tertib berarti teratur menurut aturan”.²⁵ Selanjutnya administrasi kependudukan mengacu pada ketentuan Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Yang Selanjutnya Disingkat Undang-Undang Tentang Administarsi Kependudukan menentukan bahwa “Rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi

²⁴Srinurbaiti Herni, Rofiandri Ronal, dan Novitarini Wini, *Loc. Cit*

²⁵<https://kbbi.web.id>

administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain”.

Berdasarkan pengertian di atas, dapat dikemukakan bahwa maksud dari tertib administrasi kependudukan adalah proses kegiatan penerbitan dokumen kependudukan terhadap suatu kejadian peristiwa kependudukan dan peristiwa penting kependudukan sesuai yang meliputi pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan data informasi kependudukan untuk disusun secara teratur berdasarkan aturan hukum dalam peraturan perundangan-undangan yang telah ditetapkan.

Adapun maksud dari peristiwa kependudukan dan peristiwa penting sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang Tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana dalam Pasal 1 Angka 11 ditentukan bahwa:

Peristiwa Kependudukan adalah kejadian yang dialami Penduduk yang harus dilaporkan karena membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk dan/atau surat keterangan kependudukan lainnya meliputi pindah datang, perubahan alamat, serta status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap.

Selanjutnya yang dimaksud peristiwa penting berdasarkan ketentuan Pasal 1 Angka 17 Undang-Undang Tentang Administarsi Kependudukan Yang Selanjutnya Disingkat Undang-Undang Tentang Administarsi Kependudukan menentukan bahwa “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”.

Berdasarkan uraian pengertian tersebut di atas, maka dapat dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan judul penulisan ini mengenai pengaturan penerbitan akta kelahiran menuju tertib administrasi kependudukan adalah peraturan perundang-undangan tertulis sebagai kaidah hukum mengenai tindakan hukum untuk menimbulkan hak dan kewajiban terhadap akta kelahiran sebagai bukti kepastian hukum kedudukan seseorang sebagai

warga negara agar proses kegiatan penerbitan dokumen kependudukan terhadap suatu kejadian peristiwa kependudukan dan peristiwa penting kependudukan tersusun secara teratur berdasarkan aturan perundang-undangan.

F. Landasan Teoretis

Dalam penulisan karya ilmiah seperti halnya tesis memerlukan suatu kerangka berfikir yang mendasari penulisan.

Kerangka berfikir yang dimaksud adalah pemikiran teoritis yang digunakan dalam menganalisis permasalahan yang dikaji. Kerangka Teori dapat diartikan sebagai kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat teori mengenai suatu kasus ataupun suatu permasalahan (problem), yang menjadi bahan perbandingan, pegangan yang mungkin disetujui atau tidak disetujui yang merupakan masukan secara eksternal dalam penelitian ini.²⁶

Adapun yang menjadi fungsi kerangka teori (berfikir) dalam suatu penelitian ialah sebagai bahan pertimbangan-pertimbangan ilmiah terhadap penelitian yang dilaksanakan. Kerangka teori dalam penelitian merupakan tulang punggung penelitian, karena disini diurakan landasan-landasan ilmiah atau teori yang digunakan untuk menganalisis temuan penelitian. Koentjaraningrat mengatakan bahwa “landasan teori atau lazim juga disebut kerangka teori, berisikan teori yang dapat membantu peneliti dalam menentukan tujuan dan arah penelitiannya, serta berguna untuk menentukan konsep secara tepat”.²⁷

1. Teori Perlindungan Hukum

Menurut Paton, menyatakan bahwa perlindungan hukum adalah suatu kepentingan yang merupakan sasaran hak, bukan hanya karena ia dilindungi oleh hukum, melainkan juga karena ada pengakuan terhadap itu. Hak tidak hanya mengandung unsur perlindungan dan kepentingan, tapi juga kehendak.²⁸

Terkait fungsi hukum untuk memberikan perlindungan, bahwa hukum itu ditumbuhkan dan dibutuhkan manusia justru berdasarkan produk penilaian manusia untuk menciptakan kondisi yang melindungi dan memajukan martabat

²⁶M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, CV Mandar Maju, 1992, hlm 78

²⁷Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Edisi Ketiga, Gramedia, Jakarta, 1993, hlm 19

²⁸Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm 76

manusia serta untuk memungkinkan manusia menjalani kehidupan yang wajar sesuai dengan martabatnya.²⁹

Menurut Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa:

Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.³⁰

Menurut Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa “Perlindungan Hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan”.³¹

Perlindungan Hukum sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya. Berkaitan dengan hak cipta, berarti hukum memberikan perlindungan terhadap hak-hak pemegang hak cipta dari sesuatu yang mengakibatkan tidak terpenuhinya hak-hak tersebut.

Pengertian perlindungan mengacu pada ketentuan Pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban menentukan bahwa: “Perlindungan adalah segala upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada Saksi dan/atau Korban yang wajib dilaksanakan oleh LPSK atau lembaga lainnya sesuai dengan ketentuan Undang- Undang ini”.

Terkait fungsi hukum untuk memberikan perlindungan, bahwa hukum itu dibentuk untuk menciptakan kondisi yang melindungi dan memajukan martabat manusia serta untuk memungkinkan manusia menjalani kehidupan yang wajar sesuai dengan martabatnya sesuai dengan ketentuan hukum yang mengaturnya.

²⁹*Ibid.*

³⁰SatjiptoRahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm 74

³¹*Ibid.*, hlm 76

Perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subyek-subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon, bahwa sarana perlindungan Hukum ada dua macam, yaitu:

1. Sarana Perlindungan Hukum Preventif

Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.

2. Sarana Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.³²

Teori perlindungan hukum merupakan teori yang sangat penting dalam penelitian ini, karena setiap orang dan negara wajib memberikan perlindungan hukum bagi warganya. Sebagaimana ketentuan dalam alinea ke 4 UUD Negara Republik Indonesia 1945 yang berbunyi:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian

³²*Ibid.*, hlm 80

abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang- Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa negara Indonesia melindungi setiap warganya dan menjadikan perlindungan sebagai salah satu tujuan pemerintahan negara. Dalam pasal 1 ayat 3 UUD NRI 1945 yang berbunyi, “Indonesia adalah negara hukum”. Ini berarti bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Dimana dengan sendirinya perlindungan hukum menjadi unsur esensial serta menjadi konsekuensi dalam negara hukum. Perlindungan hukum merupakan pengakuan terhadap harkat dan martabat setiap warga negara sebagai manusia.

2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum.

Keteraturan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Keteraturan menyebabkan orang dapat hidup secara berkepastian, sehingga dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat. Kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.

Pembentukan hukum positif merupakan kegiatan legislasi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga yang secara formal berwenang untuk itu sesuai dengan peraturan

perundang-undangan. Hal ini dilakukan dengan membentuk berbagai perangkat peraturan perundang-undangan atau mengubah yang sudah ada. Setiap ketentuan peraturan perundang-undangan itu dimaksudkan untuk mengatur perilaku warga masyarakat, dengan menetapkan apa yang seharusnya dilakukan atau tidak dilakukan. Dengan adanya pedoman berperilaku yang telah ditetapkan dalam undang-undang, maka itulah dimaksudkan dengan kepastian hukum.

Kepastian hukum dapat dimaknakan bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Kepastian diartikan sebagai kejelasan norma sehingga dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat yang dikenakan peraturan ini. Pengertian kepastian tersebut dapat dimaknai bahwa ada kejelasan dan ketegasan terhadap berlakunya hukum di dalam masyarakat. Hal ini untuk tidak menimbulkan banyak salah tafsir. Kepastian hukum yaitu adanya kejelasan skenario perilaku yang bersifat umum dan mengikat semua warga masyarakat termasuk konsekuensi-konsekuensi hukumnya. Kepastian hukum dapat juga berarti hal yang dapat ditentukan oleh hukum dalam hal-hal yang konkret.³³

Menurut Sudikno Mertokusumo bahwa:

Kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.³⁴

Fernando Manulang mengatakan bahwa:

Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan. Dalam memahami nilai kepastian hukum yang harus diperhatikan adalah bahwa nilai itu mempunyai relasi yang erat dengan instrumen hukum yang positif dan peranan negara dalam mengaktualisasikannya pada hukum positif.³⁵

Tujuan hukum adalah “mengatur pergaulan hidup secara damai jika ia menuju peraturan yang adil, artinya peraturan dimana terdapat keseimbangan antara

³³Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Ke-24, Pradnya Paramita, Jakarta, 1990, hlm 24-25

³⁴Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cetakan Ketiga, Liberty, Yogyakarta, 2002, hlm 160

³⁵Fernando. M. Manulang, *Hukum Dalam Kepastian*, Prakarsa, Bandung, 2007, hlm 95

kepentingan-kepentingan yang dilindungi, dan setiap orang memperoleh sebanyak mungkin yang menjadi bagiannya”.³⁶

Keadilan menurut hukum atau yang sering dimaksud dalam keadilan hukum (*legal justice*) adalah “keadilan yang telah dirumuskan oleh hukum dalam bentuk hak dan kewajiban, dimana pelanggaran terhadap keadilan ini akan ditegaskan lewat proses hukum”.³⁷

“Keadilan hukum merupakan salah satu dari tujuan hukum, terdapat 3 (tiga) nilai dasar cita hukum yang seyogyanya menjadi dasar dalam mengoperasikan hukum di Indonesia yaitu nilai kepastian, nilai kemanfaatan, dan nilai keadilan”.³⁸

Hukum dan keadilan sebenarnya adalah dua elemen yang saling bertaut yang merupakan “*conditiosinequa non*” bagi yang lainnya. Supremasi hukum yang selama ini diidentikkan dengan kepastian hukum sehingga mengkultuskan undang-undang, menjadi titik awal timbulnya masalah penegakan hukum. Pemikiran ini sebenarnya tidak salah, namun bukan berarti absolut benar adanya. “Undang-undang memang harus ditempatkan sebagai sesuatu yang harus dilaksanakan karena merupakan manifestasi konsensus sosial (walaupun dalam banyak hal undang-undang tidak lebih dan sebuah manipulasi hukum)”.³⁹

Hukum adalah manifestasi eksternal keadilan dan keadilan adalah internal autentik dan esensi roh wujud hukum. Sehingga supremasi hukum (*supremacy of law*) adalah supremasi keadilan (*supremacy of justice*) begitu pula sebaliknya, keduanya adalah hal yang komutatif. Hukum tidak berada dalam dimensi kemutlakan undang-undang, namun hukum berada dalam dimensi kemutlakan keadilan.⁴⁰

³⁶Esmi Warasih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hlm 46

³⁷Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Kencana, Jakarta, 2013, hlm 90

³⁸Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2007, hlm 73-74

³⁹Umar Sholehudin, *Hukum & Keadilan Masyarakat*, Setara Press, Malang, 2011, hlm 44

⁴⁰Munir Fuady, *Op. Cit*, Kencana, Jakarta, 2013, hlm 93

Hukum tidak akan mampu bertahan hidup apabila roh keadilan telah hilang. Akibat distorsi pemikiran hukum dengan hilangnya integritas hukum menyebabkan hukum terasa belum mampu menjadi sarana produksi keadilan.

Komponen aparat hukum seperti produsen peraturan perundang-undangan ataupun penegak hukum belum mampu menjadi produsen keadilan (*justiceproducer*), hal ini disebabkan produsen peraturan perundang-undangan tidak mampu menempatkan keadilan sebagai roh perundang-undangan, maupun penegak hukum sendiri tidak memiliki integritas moral yang tinggi.⁴¹

3. Teori Sistem Hukum Lawrence Meir Friedman

Menurut Lawrence Meir Friedman mengemukakan bahwa “efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga elemen utama dari sistem hukum (legal system), yaitu: a. Struktur Hukum (Legal Structure); b. Isi Hukum (Legal Substance); c. Budaya Hukum (Legal Culture);”⁴² yang diuraikan sebagai berikut:

- a) Subtansi Hukum (Legal Substance); substansi hukum merupakan isi dari hukum, yaitu isi yang menciptakan keadilan dan dapat diterapkan dimasyarakat.
- b) Struktur Hukum (Legal Structure); struktur hukum merupakan pranata hukum yang menopang sistem hukum, yang terdiri atas lembaga-lembaga hukum, aparat penegak hukum, sarana dan prasarana yang secara kumulatif menentukan proses keajaiban serta kinerja mereka.
- c) Budaya Hukum (Legal Culture); budaya hukum ini terkait dengan kesadaran masyarakat dalam menaati hukum. Kesadaran masyarakat ditentukan oleh pengetahuan dan pemahaman masyarakat terhadap hukum. Masyarakat yang mempunyai pengetahuan tentang hukum akan mempunyai pemahaman hukum yang berlaku dan selanjutnya akan memiliki kesadaran untuk taat kepada hukum yang berlaku di tempat tersebut.⁴³

Menurut Lawrence M. Friedman,

Struktur adalah salah satu dasar dan elemen nyata dari sistem hukum. Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten, dan independen. Seberapa bagusnya suatu peraturan perundang-undangan bila tidak

⁴¹*Ibid*, hlm 94

⁴²Lawrence Meir Friedman, *Sistem Hukum dalam Perspektif Ilmu sosial*, Nusa media, Bandung, 2011, hlm 14

⁴³*Ibid*

didukung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan.⁴⁴

Isi hukum dalam substansi hukum (peraturan-peraturan) adalah elemen lainnya. Struktur adalah bentuk permanennya, tubuh institusional dari sistem tersebut, tulang-tulang keras yang kaku yang menjaga agar proses mengalir dalam batas-batasnya. Struktur sebuah sistem yudisial terbayang ketika kita berbicara tentang jumlah para hakim, yurisdiksi pengadilan, bagaimana pengadilan yang lebih tinggi berada di atas pengadilan yang lebih rendah, dan orang-orang yang terkait dengan berbagai jenis pengadilan. Sementara substansi tersusun dari peraturan-peraturan dan ketentuan mengenai bagaimana institusi-institusi itu harus berperilaku.⁴⁵

Kultur hukum adalah elemen sikap dan nilai sosial. Istilah “kekuatan-kekuatan sosial” itu sendiri merupakan sebuah abstraksi; namun begitu, kekuatan-kekuatan demikian tidak secara langsung menggerakkan sistem hukum. Orang-orang dalam masyarakat memiliki kebutuhan dan membuat tuntutan-tuntutan; semua kadang ini menjangkau dan kadang tidak menjangkau proses hukum bergantung pada kulturnya.⁴⁶

G. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang akan dilakukan adalah “penelitian yuridis normatif adalah pengkajian terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder”.⁴⁷ Bahan-bahan hukum yang diteliti tentunya yang berhubungan dengan pengaturan kepemilikan akta kelahiran menuju tertib administrasi kependudukan dalam perspektif peraturan perundang-undangan dihubungkan dengan peraturan perundangan terkait serta azas-azas hukum dan teori hukum dan juga doktrin para ahli terkait dengan objek penelitian.

Jenis penelitian yuridis normatif, maka “bahan kajian utamanya adalah bahan hukum yang berisi aturan-aturan yang bersifat normatif”.⁴⁸ Adapun penelitian normatif yang dilakukan dalam penulisan ini yaitu:

⁴⁴*Ibid*, hlm 15

⁴⁵*Ibid*, hlm 16

⁴⁶*Ibid*, hlm 17

⁴⁷Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Cet. I, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm

⁴⁸*Ibid*, hlm 86

Penelitian terhadap sistematika hukum pada peraturan perundang-undangan yang mengatur ketentuan tentang pengaturan kepemilikan akta kelahiran menuju tertib administrasi kependudukan dalam perspektif peraturan perundang-undangan terhadap subyek hukum, peristiwa hukum, hubungan hukum dan objek hukum.⁴⁹

2. Pendekatan Yang Digunakan

Penulisan dengan penelitian yuridis normatif ini, maka pendekatan yang akan dilakukan adalah:

a. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan yang pertama digunakan adalah :

Pendekatan perundang-undangan, dalam melakukan penelitian ini, penulis akan mengumpulkan peraturan-peraturan perundangan terkait pengaturan kepemilikan akta kelahiran menuju tertib administrasi kependudukan dalam perspektif peraturan perundang-undangan menganalisisnya satu dengan lainnya guna mendapatkan sinkronisasi pemahaman atas objek penelitian.⁵⁰

b. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan yang selanjutnya dilakukan yaitu:

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu suatu pendekatan dengan menelitidan menguraikan kembali tentang pengertian-pengertian hukum, azas-azas hukum dan teori-teori hukum yang berhubungan dengan kedudukan badan penyelenggara jaminan produk halal terhadap penerapan sertifikasi produk halal berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan.⁵¹

3. Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Hal ini dilakukan untuk mempermudah proses penganalisisan. Bahan-bahan hukum tersebut diperoleh melalui berbagai sumber hukum. Adapun bahan-bahan hukum yang dikumpulkan antara lain:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum terkait dengan peraturan perundang-undangan yaitu:

⁴⁹Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2011, hlm 63

⁵⁰*Ibid*, hlm 92

⁵¹*Ibid*

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan
 - 3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administarsi Kependudukan yang selanjutnya disingkat Undang-Undang Tentang Administarsi Kependudukan
 - 4) Peraturan Pemerintah 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
 - 5) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil
 - 6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2019 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil
 - 7) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2019 Tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan
 - 8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran
 - 9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2022 Tentang Pencatatan Nama Pada Dokumen Kependudukan.
- b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah “bahan hukum yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer”.⁵² Dalam penelitian ini antara lain:

- 1) Buku-buku hukum yang terkait dengan hal atau objek penelitian yang dilaksanakan;
- 2) Pendapat para ahli atau pakar hukum yang dapat memberikan kejelasan tentang objek penelitian yang diadakan;
- 3) Makalah atau jurnal hukum yang dapat membantu memberikan gambaran tentang objek penelitian.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yang memberikan kejelasan terhadap bahan hukum primer dan tersier antara lain dapat berupa:

- 1) Kamus Hukum untuk dapat mengambil tentang pengertian istilah hukum tertentu;
- 2) Berita Majalah, Koran dan Internet yang dapat memberikan gambaran tentang data suatu keadaan atau situasi terkait dengan objek dalam penelitian ini.

4. Analisis Bahan Hukum

Setelah bahan hukum terkumpul, maka dilakukan analisis dengan teknik:

- a. Mendeskripsi hukum positif, yaitu memaparkan isi dan struktur hukum positif
- b. Mensistematisasi hukum positif, yaitu mensistematisasi isi dan struktur hukum positif yang dideskripsikan
- c. Menginterpretasikan hukum positif, yaitu berusaha menjelaskan makna yang terkandung dalam aturan
- d. Menilai hukum positif, yaitu merupakan sifat normatif murni dari ilmu hukum, dimana obyeknya bukan hanya norma akan tetapi juga menyangkut dengan dimensi penormaan
- e. Menganalisis hukum positif yang maksudnya antara aturan hukum dan kepatutan harus difikirkan dalam suatu hubungan, oleh karena itu norma hukum harus bertumpu pada asas-asas hukum dan dibalik asas hukum itu dapat disistematisasi gejala-gejala lain.⁵³

⁵²Salim dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm 16

⁵³Bahder Johan Nasution, *Op. Cit*, hlm 80-81

H. Sistematika Penulisan

Tesis ini disusun dengan sistematika yang terbagi dalam 5 (lima) bab, masing-masing bab terdiri dari atas beberapa sub bab guna lebih memperjelas ruang lingkup dan cakupan permasalahan yang diteliti. Adapun sistematikanya adalah sebagai berikut:

- BAB I Pendahuluan, yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.
- BAB II Tinjauan tentang teori kewenangan perlindungan hukum, tinjauan tentang teori kepastian hukum dan teori sistem hukum Lawrence Meir Friedman.
- BAB III Pada Bab ini diuraikan hasil penelitian dan pembahasan tentang pengaturan penerbitan kepemilikan akta kelahiran dapat mewujudkan tertib administrasi kependudukan, dengan sub pokok bahasan: Implementasi asas peraturan perundang-undangan terhadap penerbitan akta kelahiran dalam mewujudkan tertib administrasi kependudukan dan eksistensi materi muatan dan pertanggungjawaban Pemerintah terhadap kepastian hukum hak anak atas kepemilikan akta kelahiran.
- BAB IV Pada Bab ini menguraikan lebih lanjut tentang pengaturan penerbitan akta kelahiran menuju tertib administrasi kependudukan di masa yang akan datang. dengan sub pokok bahasan: pengaturan penerbitan akta kelahiran sebelum dan sesudah pembentukan peraturan perubahan Undang-Undang Tentang Administrasi Kependudukan dan pengaturan penerbitan akta lahir berdasarkan asas Ius Constituendum.
- BAB V Merupakan Bab Penutup yang berisikan bagian akhir dari penulisan ini yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan yang dibuat merupakan

jawaban singkat terhadap permasalahan yang telah dirumuskan pada Bab.I, sedangkan saran merupakan sumbangan pemikiran terhadap permasalahan yang telah dibahas pada Bab. III dan IV. Saran ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam pengembangan ilmu pengetahuan hukum.