

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pada hakikatnya seorang anak dilahirkan sebagai akibat dari hubungan antara seorang laki-laki dan perempuan, yang hubungannya dapat dibedakan menjadi dua, yaitu: Hubungan Hukum dan Hubungan Biologis. Hubungan Hukum artinya antara si laki-laki dan perempuan terikat dalam suatu perkawinan, dan timbul secara jelas didalamnya hak dan kewajiban sebagai suami dan isteri. Sedangkan Hubungan Biologis artinya antara si laki-laki dan perempuan melakukan hubungan seksual, sehingga menimbulkan proses pembuahan yang kemudian menghasilkan seorang anak.

Anak dalam hukum perdata dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu:

#### **1. Anak Sah**

Anak sah adalah anak yang lahir dari atau sebagai akibat perkawinan.<sup>1</sup>

Anak sah terlahir bukan hanya karena adanya hubungan biologis antara si ayah dan ibu, tetapi juga terdapat hubungan hukum diantara keduanya (ada perkawinan). Anak sah memiliki hubungan hukum dengan kedua orangtuanya.

---

<sup>1</sup> MR Martiman Prodjohamidjojo, *Tanya Jawab Undang-Undang Perkawinan*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2004), hlm 33.

Hal ini dibuktikan dengan tercantumnya nama ayah dan ibunya dalam Akta Kelahirannya.

## 2. Anak Luar Kawin

Anak luar kawin adalah anak yang dilahirkan diluar perkawinan.<sup>2</sup> Anak luar kawin terlahir hanya karena hubungan biologis dari laki-laki dan perempuan, tanpa ada ikatan perkawinan yang sah. Adapun hubungan hukum si anak luar kawin hanya terikat pada si ibu, hal ini terlihat jelas pada Akta Kelahiran anak luar kawin yang hanya mencantumkan nama si ibu.

Peristiwa kelahiran merupakan peristiwa hukum yang memerlukan adanya suatu pengaturan yang tegas, jelas dan tertulis sehingga terciptanya kepastian hukum dalam masyarakat. Oleh karena itu peristiwa kelahiran perlu mempunyai bukti yang otentik, karena untuk membuktikan identitas seseorang yang pasti dan sah adalah dapat kita lihat dari akta kelahiran yang di keluarkan oleh suatu lembaga yang berwenang mengeluarkan akta tersebut.<sup>3</sup>

Pencatatan kelahiran merupakan hal yang sangat penting bagi orang yang bersangkutan maupun bagi negara, karena dengan adanya pencatatan kelahiran yang teratur maka dapat diketahui persentase pertumbuhan penduduk setiap tahunnya, hal ini akan membantu pemerintah dalam menetapkan kebijaksanaan yang berhubungan dengan masalah kependudukan. Penduduk di satu pihak merupakan modal dasar pembangunan, di lain pihak penduduk juga penentu sasaran pembangunan. Dengan kata lain penduduk sebagai pelaku utama dalam pembangunan. Namun apabila pertumbuhan penduduk berlangsung tanpa kendali

---

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Victor M. Situmorang, *Aspek Hukum Akte Catatan Sipil di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1991), hlm 40.

dan tanpa dibarengi dengan perkembangan teknologi dan pengelolaan Sumber Daya Manusia (SDM) yang baik, maka yang terjadi bukan perkembangan Negara yang maju, justru akan menimbulkan masalah lain seperti kemiskinan dan tingkat kriminalitas yang meningkat.

Ada tiga alasan mengapa pencatatan kelahiran itu penting, yaitu sebagai berikut:

1. Pencatatan kelahiran adalah pengakuan formal mengenai keberadaan seorang anak, secara individual terhadap Negara dalam hukum.
2. Pencatatan kelahiran adalah elemen penting dari perencanaan nasional. Untuk anak-anak, memberikan dasar demografis agar strategi yang efektif dapat dibentuk.
3. Pencatatan kelahiran adalah cara untuk mengamankan hak anak lain, misalnya identifikasi anak sesudah berperang, anak ditelantarkan atau diculik, agar anak dapat mengetahui orang tuanya (khususnya jika lahir diluar nikah), sehingga mereka mendapat akses pada sarana atau prasarana dalam perlindungan negara dalam batas usia hukum (misalnya: pekerjaan, dan dalam sistem peradilan anak) serta mengurangi atau kemungkinan penjualan bayi atau pembunuhan bayi.<sup>4</sup>

Pencatatan Kelahiran tersebut, kemudian direalisasikan dengan dibuatnya Akta Kelahiran bagi si anak. Akta Kelahiran termasuk kedalam Akta Catatan Sipil. Adapun jenis-jenis Akta Catatan Sipil antara lain sebagai berikut.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Daly Erni, *Kajian Implementasi Peraturan Perundang-undangan dalam Hal Pembuatan Akta Kelahiran*, ( Laporan Penelitian, Depok,1999 ), hlm 2.

<sup>5</sup> Suku Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Administrasi Jakarta Barat, *Informasi Pelayanan Pendaftaran Penduduk*, 2009, Tanpa Halaman.

1. Akta Kelahiran;
2. Akta Perkawinan;
3. Akta Perceraian;
4. Akta Kematian;
5. Akta Pengakuan dan Pengesahan Anak.

Sejalan dengan perkembangan aktivitas masyarakat dengan segala aspek kehidupan sosial, politik dan ekonomi, kebutuhan akta kelahiran semakin penting karena menyangkut masalah kedudukan atau status hukum seseorang, yang dapat dipergunakan sebagai bukti otentik oleh pihak yang bersangkutan maupun pihak ketiga. Pada dewasa ini akta kelahiran memegang peranan penting dalam kehidupan seseorang.

Sebagaimana pemikiran Aristoteles yang menyatakan bahwa manusia merupakan makhluk sosial atau disebut dengan istilah "*Zoon Politikon*", dimana manusia tidak akan bisa hidup secara individual dan cenderung hidup berserikat dan bersosialisasi. Begitu pula seorang anak (termasuk anak luar kawin) yang akan hidup bersosialisasi dengan lingkungannya, maka untuk kebutuhan tersebut seorang anak memerlukan identitas diri yang dibuktikan dengan adanya Akta Kelahiran. Adapun fungsi Akta Kelahiran dalam kehidupan sehari-hari sebagai kebutuhan dasar si anak, antara lain sebagai berikut:

1. Untuk mendaftar sekolah, mulai dari Sekolah Dasar (SD) hingga Perguruan Tinggi;
2. Untuk membuat Kartu Tanda Penduduk (KTP);
3. Untuk Melamar Pekerjaan;
4. Untuk urusan-urusan terkait pemilikan tanah;
5. Untuk pencatatan perkawinan;

6. Dan urusan lain yang memerlukan Akta Kelahiran sebagai salah satu persyaratannya.

Akta kelahiran memiliki peranan penting dalam melindungi anak-anak, yang dimaksud tidak hanya anak sah yang lahir dari suatu hubungan perkawinan tapi juga anak yang dilahirkan diluar hubungan perkawinan atau anak luar kawin.

Kenyataan yang ada sekarang, banyak anak luar kawin yang tidak dicatatkan kelahirannya, dalam arti tidak mempunyai akta kelahiran, hal itu nantinya akan menyulitkan anak tersebut dikemudian hari, padahal setiap anak yang lahir kedunia ini berhak untuk mendapatkan hak-haknya. Kesulitan dilakukannya pencatatan Akta Kelahiran bagi anak luar kawin, salah satunya karena tidak ada bukti otentik pengakuan terhadap anak tersebut seperti Surat Nikah kedua orang tuanya. Hal inilah yang menjadikan orang tua enggan melakukan pendaftaran kelahiran dan membuat Akta Kelahiran untuk anaknya.

Berdasarkan Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak yang menyebutkan bahwa "Identitas diri setiap anak harus diberikan sejak kelahirannya" kemudian pasal 27 Ayat (2) menambahkan "Identitas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dituangkan dalam Akta Kelahiran". Hal tersebut jelas menyebutkan bahwa setiap anak, baik anak sah maupun anak luar kawin berhak memperoleh Akta Kelahiran.

Selain itu, jaminan perolehan akta kelahiran juga tertuang dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, yang menyebutkan bahwa:

" Setiap penduduk mempunyai hak untuk memperoleh:

- a. Dokumen Kependudukan;

- b. Pelayanan yang sama dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil;
- c. Perlindungan atas Data Pribadi;
- d. Kepastian hukum atas kepemilikan dokumen;
- e. Informasi mengenai data hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil atas dirinya dan/atau keluarganya;
- f. Ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, serta penyalahgunaan data pribadi oleh Instansi Pelaksana.”

Atas dasar hukum tersebut, maka dalam skripsi ini penulis akan membahas bagaimana bentuk perlindungan Negara terhadap pembuatan Akta Kelahiran bagi anak hasil hubungan diluar perkawinan sah antara laki-laki Warga Negara Indonesia dengan Perempuan Warga Negara Indonesia, atau biasa dikenal dengan istilah anak luar kawin. Selain itu akan dijelaskan pula mengenai pelaksanaan atau prosedur pembuatan Akta Kelahiran bagi anak luar kawin tersebut pada Suku Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kotamadya Jakarta Barat. Karena Akta Kelahiran merupakan dokumen yang berhak dimiliki oleh setiap Warga Negara Indonesia, termasuk bagi anak luar kawin.

## **B. Pokok Permasalahan**

Salah satu hal yang dapat membantu anak berkembang dengan baik adalah dengan adanya kepastian hukum mengenai anak, baik anak sah maupun anak luar kawin. Status anak yang jelas ini akan membuat anak mendapat perlindungan hak-hak yang legal seperti dalam hal kelangsungan pendidikan anak dan kehidupan anak di masa yang akan datang.

Setiap anak yang lahir ke dunia ini berhak mendapatkan hak-haknya, seperti mendapatkan Akta Kelahiran, meskipun anak tersebut adalah anak luar kawin yang lahir dari suatu hubungan di luar perkawinan.

Kesulitannya sampai saat ini masih banyak anak-anak khususnya anak luar kawin yang tidak memiliki kejelasan status hukum karena dari pandangan masyarakat itu sendiri, kurangnya sikap aktif dari aparat pencatat kelahiran atau prosedur yang tidak dimengerti oleh orang tua yang mempunyai anak luar kawin. Selain itu sikap masyarakat yang acuh terhadap keberadaan anak luar kawin, membuat semakin tidak pedulinya orangtua anak luar kawin untuk mencatatkan kelahiran anaknya.

Dalam skripsi ini, penulis hanya akan membahas perihal anak luar kawin akibat hubungan diluar perkawinan yang sah antara laki-laki WNI dengan perempuan WNI yang keduanya masih berstatus *single* (belum menikah) dan pelaksanaan pembuatan Akta Kelahirannya di Suku Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kotamadya Jakarta Barat.

Dari sekian banyak permasalahan yang ada mengenai anak luar kawin tersebut, penulis membatasi permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini antara lain sebagai berikut :

1. Bagaimana bentuk perlindungan Negara terhadap anak luar kawin menurut UU No.23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak dan UU No.23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan?
2. Bagaimana prosedur perolehan akta kelahiran di Suku Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kotamadya Jakarta Barat Menurut UU No.23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak dan UU No.23 Tahun 2006 Tentang Administrasi

Kependudukan, serta apa saja kendala yang dialami dalam pencatatan dan pembuatan akta kelahiran bagi anak luar kawin?

### **C. Tujuan Penulisan**

Tujuan utama dari penulisan skripsi ini adalah untuk melanjutkan kegiatan agar semua anak Indonesia terdaftar dalam catatan sipil serta menumbuhkan kesadaran masyarakat akan pentingnya Akta Kelahiran sebagai status dan identitas diri si anak.

Tujuan khusus dari penulisan skripsi ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana bentuk perlindungan negara terhadap anak luar kawin;
2. Untuk mendapatkan gambaran tentang prosedur perolehan akta kelahiran di Suku Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kotamadya Jakarta Barat, dan apa saja kendala yang dialami dalam pencatatan akta kelahiran bagi anak luar kawin.

### **D. Definisi Operasional**

Dalam penulisan ini, terdapat beberapa istilah pokok, antara lain:

1. Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami-isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.<sup>6</sup>
2. Anak Sah adalah anak yang dilahirkan dalam atau sebagai akibat perkawinan yang sah.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Indonesia (a), *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan*, LN Nomor 1, TLN Nomor 3019 ,Pasal 1.

3. Anak luar kawin adalah anak yang dilahirkan diluar perkawinan.<sup>8</sup>
4. Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penertiban dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.<sup>9</sup>
5. Penduduk adalah Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang bertempat tinggal di Indonesia.<sup>10</sup>
6. Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai Warga Negara Indonesia.<sup>11</sup>
7. Orang Asing adalah orang bukan Warga Negara Indonesia.<sup>12</sup>
8. Instansi Pelaksana adalah perangkat pemerintah kabupaten/kota yang bertanggung jawab dan berwenang melaksanakan pelayanan dalam urusan Administrasi Kependudukan.<sup>13</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibid*, pasal 42.

<sup>8</sup> MR Martiman Prodjohamidjojo, *Op.Cit*, hlm 33.

<sup>9</sup> Indonesia (b), *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan*, LN Nomor 124, TLN Nomor 4674, Pasal 1, Angka 1.

<sup>10</sup> *Ibid*, pasal 1 Angka 2.

<sup>11</sup> *Ibid*, pasal 1 Angka 3.

<sup>12</sup> *Ibid*, pasal 1 Angka 4.

<sup>13</sup> *Ibid*, pasal 1 Angka 7.

9. Dokumen Kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti otentik yang dihasilkan dari pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.<sup>14</sup>
10. Data Kependudukan adalah data perseorangan dan/ atau data agregat yang terstruktur sebagai hasil dari kegiatan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.<sup>15</sup>
11. Pendaftaran Penduduk adalah pencatatan biodata penduduk, pencatatan atas pelaporan Peristiwa Kependudukan dan pendataan Penduduk rentan Administrasi Kependudukan serta penerbitan Dokumen Kependudukan berupa kartu identitas atau surat keterangan kependudukan.<sup>16</sup>
12. Peristiwa Kependudukan adalah kejadian yang dialami Penduduk 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.<sup>17</sup>

## **E. Metodologi Penelitian**

Penelitian ini didasarkan pada metode penelitian hukum normatif yaitu, penelitian yang dilakukan dengan cara menelusuri atau menelaah dan menganalisis

---

<sup>14</sup> *Ibid*, pasal 1 Angka 8.

<sup>15</sup> *Ibid*, pasal 1 Angka 9.

<sup>16</sup> *Ibid*, pasal 1 Angka 10.

<sup>17</sup> *Ibid*, pasal 1 Angka 11.

bahan pustaka atau dokumen siap pakai.<sup>18</sup> Selain itu penulis menambahkan data-data tersebut dengan melakukan wawancara dengan pihak-pihak terkait perihal permasalahan dalam penelitian ini.

Penelitian ini bersifat deskriptis analisis, yaitu untuk memperoleh gambaran umum yang menyeluruh dan sistematis serta menganalisis peran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan dan Suku Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kotamadya Jakarta Barat, dalam memberikan perlindungan bagi anak luar kawin dalam hal perolehan akta kelahiran.

Penelitian ini terdiri dari dua jenis data, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diambil melalui wawancara langsung dengan pihak-pihak terkait perihal permasalahan anak luar kawin dalam hal memperoleh akta kelahiran. Data sekunder adalah data yang diambil dari bahan pustaka didasarkan pada sumber dokumen dan bahan bacaan. Data sekunder dari sudut kekuatan mengikatnya, digolongkan kedalam :

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat diantaranya adalah :
  - a) Undang-Undang No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan;
  - b) Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan;
  - c) Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak;
  - d) Peraturan Presiden No. 25 Tahun 2008 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil;

---

<sup>18</sup> Valerine J.L Kriekhoff, *Penelitian Kepustakaan Dan Lapangan Dalam Penulisan Skripsi*, Pedoman Penulisan Skripsi Bidang Hukum, (Jakarta : UPT Penerbitan Universitas Tarumanegara,1996), hlm18.

- e) Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan;
  - f) Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Retribusi Daerah.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu data yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yaitu hasil-hasil penelitian, dan hasil karya dari kalangan hukum.
  - c. Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus.

Cara pengelolaan data dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yakni penyorotan terhadap masalah serta usaha pemecahannya dengan bertumpu pada literatur hukum dan buku-buku yang ada.

## **F. Sistematika Penulisan**

### **BAB I            PENDAHULUAN**

Dalam bab ini penulis memberikan uraian tentang Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Definisi Operasional, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

### **BAB II           TINJAUAN UMUM ANAK LUAR KAWIN SERTA DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL**

Dalam bab ini diuraikan mengenai pandangan umum tentang Anak Luar Kawin (ALK) dan gambaran mengenai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Indonesia.

### **BAB III           BENTUK PERLINDUNGAN TERHADAP ANAK LUAR KAWIN DALAM MEMPEROLEH AKTA KELAHIRAN MENURUT UU NO. 23**

## **TAHUN 2002 TENTANG PERLINDUNGAN ANAK JO. UU NO.23**

## **TAHUN 2006 TENTANG ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN.**

Dalam bab ini dijelaskan tentang bentuk perlindungan Negara terhadap Anak Luar Kawin dalam perolehan Akta Kelahiran, khususnya menurut UU No.23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dan UU No.23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

### **BAB IV PELAKSANAAN PEROLEHAN AKTE KELAHIRAN BAGI ANAK LUAR KAWIN DAN KENDALANYA DI SUKU DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL KOTAMADYA JAKARTA BARAT.**

Dalam bab ini dijelaskan prosedur pelaksanaan perolehan Akte Kelahiran bagi anak luar kawin di Suku Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kotamadya Jakarta Barat, serta kendala-kendalanya dalam pencatatan Akte Kelahiran terhadap anak luar kawin.

### **BAB V PENUTUP**

Bab ini terdiri dari Kesimpulan dan Saran.