

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PELAYANAN PUBLIK DAN PENCATATAN AKTA KELAHIRAN

A. Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Penggunaan istilah pelayanan publik (*public service*) dianggap memiliki kesamaan arti dengan istilah pelayanan umum atau pelayanan masyarakat. Oleh karenanya ketiga istilah tersebut dianggap tidak memiliki perbedaan mendasar. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dinyatakan pengertian pelayanan bahwa, "Pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain".²

Pelayanan berfungsi sebagai sebuah sistem yang menyediakan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Istilah publik yang berasal dari bahasa Inggris (*public*), terdapat beberapa pengertian, yang memiliki variasi arti dalam bahasa Indonesia, yaitu umum, masyarakat, dan negara. Publik dalam pengertian umum atau masyarakat dapat ditemukan dalam istilah penawaran umum, milik umum, dan perusahaan umum, hubungan masyarakat, pelayanan masyarakat, kepentingan umum dan lain-lain.

"Dalam pengertian negara salah satunya adalah otoritas negara, bangunan negara, penerimaan negara dan sektor Negara".³ Dalam hal ini,

² Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Pustaka Karya, Jakarta, 1985, hlm. 352.

³ Husein Nurchalis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grafindo, Jakarta, 2005.

pelayanan publik merujukkan istilah publik lebih dekat pada pengertian masyarakat atau umum. Namun demikian pengertian publik yang melekat pada pelayanan publik tidak sepenuhnya sama dan sebangun dengan pengertian masyarakat.

Nurcholish memberikan pengertian publik sebagai, “sejumlah orang yang mempunyai kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki”.⁴

Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, memberikan pengertian pelayanan publik yaitu:

“Segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Fungsi pelayanan publik adalah salah satu fungsi fundamental yang harus diemban pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah. Fungsi ini juga diemban oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah (BUMN/BUMD) dalam memberikan dan menyediakan layanan jasa dan atau barang publik.

Dalam konsep pelayanan, dikenal dua jenis pelaku pelayanan, yaitu penyedia layanan dan penerima layanan. Penyedia layanan atau service

“Pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*). Penerima layanan atau *service receiver* adalah pelanggan (*customer*) atau konsumen (*consumer*) yang menerima layanan dari para penyedia layanan”.⁵

Adapun berdasarkan status keterlibatannya dengan pihak yang melayani terdapat 2 (dua) golongan pelanggan, yaitu:

- a. Pelanggan internal, yaitu orang-orang yang terlibat dalam proses penyediaan jasa atau proses produksi barang, sejak dari perencanaan, penciptaan jasa atau pembuatan barang, sampai dengan pemasaran barang, penjualan dan pengadministrasiannya.
- b. Pelanggan eksternal, yaitu semua orang yang berada di luar organisasi yang menerima layanan penyerahan barang atau jasa.⁶

Pada prinsipnya pelayanan publik berbeda dengan pelayanan swasta.

Namun demikian terdapat persamaan di antara keduanya, yaitu:

- a. Keduanya berusaha memenuhi harapan pelanggan, dan mendapatkan kepercayaannya;
- b. Kepercayaan pelanggan adalah jaminan atas kelangsungan hidup organisasi.⁷

Karakteristik khusus dari pelayanan publik yang membedakannya dari pelayanan swasta adalah:

- a. Sebagian besar layanan pemerintah berupa jasa, dan barang tak nyata. Misalnya perijinan, sertifikat, peraturan, informasi keamanan, ketertiban, kebersihan, transportasi dan lain sebagainya.
- b. Selalu terkait dengan jenis pelayanan-pelayanan yang lain, dan membentuk sebuah jalinan sistem pelayanan yang berskala regional,

⁵ Atep Adya Barata, *Dasar-Dasar Pelayanan Prima*, Gramedia, Jakarta, 2003, hlm. 11.

⁶ *Ibid*, hlm. 11-13.

⁷ *Yani dan Lehan, Standar Pelayanan Publik Dunia Media*, Jakarta, 1998, hlm. 6.

atau bahkan nasional. Contohnya dalam hal pelayanan transportasi, pelayanan bis kota akan bergabung dengan pelayanan mikrolet, bajaj, ojek, taksi dan kereta api untuk membentuk sistem pelayanan angkutan umum di Jakarta.

- c. Pelanggan internal cukup menonjol, sebagai akibat dari tatanan organisasi pemerintah yang cenderung birokratis. Dalam dunia pelayanan berlaku prinsip utamakan pelanggan eksternal lebih dari pelanggan internal. Namun situasi nyata dalam hal hubungan antar lembaga pemerintahan sering memojokkan petugas pelayanan agar mendahulukan pelanggan internal.
- d. Efisiensi dan efektivitas pelayanan akan meningkat seiring dengan peningkatan mutu pelayanan. Semakin tinggi mutu pelayanan bagi masyarakat, maka semakin tinggi pula kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Dengan demikian akan semakin tinggi pula peran serta masyarakat dalam kegiatan pelayanan.
- e. Masyarakat secara keseluruhan diperlakukan sebagai pelanggan tak langsung, yang sangat berpengaruh kepada upaya-upaya pengembangan pelayanan. Desakan untuk memperbaiki pelayanan oleh polisi bukan dilakukan oleh hanya pelanggan langsung (mereka yang pernah mengalami gangguan keamanan saja), akan tetapi juga oleh seluruh lapisan masyarakat.
- f. Tujuan akhir dari pelayanan publik adalah terciptanya tatanan kehidupan masyarakat yang berdaya untuk mengurus persoalannya masing-masing.⁸

2. Ruang Lingkup Pelayanan Publik

Secara umum, pelayanan dapat berbentuk barang yang nyata (*tangible*), barang tidak nyata (*intangibile*), atau berupa jasa. Layanan barang tidak nyata dan jasa adalah jenis layanan yang identik dengan pelayanan publik. Jenis-jenis pelayanan ini memiliki perbedaan mendasar, misalnya bahwa pelayanan barang sangat mudah diamati dan dinilai kualitasnya, sedangkan pelayanan jasa relatif lebih sulit untuk dinilai. Walaupun demikian dalam prakteknya keduanya sulit untuk dipisahkan. Suatu pelayanan jasa

biasanya diikuti dengan pelayanan barang, misalnya jasa pemasangan telepon

berikut pesawat teleponnya, demikian pula sebaliknya pelayanan barang selalui diikuti dengan pelayanan jasanya. Secara garis besar, pelayanan dibedakan menjadi 2 (dua) jenis saja, yaitu barang dan jasa.

Savas mengelompokkan jenis-jenis barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat dan individu ke dalam 4 (empat) kelompok berdasarkan konsep *exclusion* dan *consumption* dalam hal pengelolaan penyediaan pelayanan publik. Ciri dari *exclusion* akan melekat pada barang/jasa jika pengguna potensialnya dapat ditolak menggunakannya kecuali kalau yang bersangkutan dapat memenuhi persyaratan-persyaratan yang ditentukan penyediannya. Barang/jasa tersebut hanya dapat dipindah tangankan apabila terjadi kesepakatan antara pembeli dan pemasok. Sedangkan dari segi *consumption* adalah bahwa barang konsumsi merupakan barang atau jasa yang dapat dipergunakan secara bersama-sama atau kolektif oleh banyak orang tanpa ada pengurangan kualitas maupun kuantitasnya.⁹

Barang dapat dibedakan menjadi 4 (empat) yaitu:

a. Barang privat

Barang dan jasa jenis ini dikonsumsi secara individual dan tidak dapat diperoleh oleh si pemakai tanpa persetujuan pemasoknya. Bentuk persetujuan biasanya dilakukan dengan penetapan dan negosiasi harga tertentu, serta transaksi pembelian. Contoh: makanan, pakaian.

b. Barang semi privat

Barang dan jasa jenis ini dikonsumsi secara individual, namun sulit mencegah siapapun untuk memperolehnya meskipun mereka tidak mau membayar, atau biasa disebut juga sebagai barang semiprivat. Contoh dari barang semiprivat ini adalah pembelian radio ketika dinyatakan, si pemilik tidak dapat mencegah orang lain untuk tidak ikut mendengarkan.

c. Barang semi publik

Barang dan jasa jenis ini umumnya digunakan secara bersama-sama, namun si pengguna harus membayar dan mereka yang tidak dapat/mau membayar dapat dengan mudah dicegah dari kemungkinan menikmati barang tersebut. Semakin sulit atau mahal mencegah seseorang konsumen potensial dari pemanfaatan toll goods semakin serupa barang tersebut dengan ciri barang publik (*Collective Goods*). Atau biasa disebut juga dengan barang semi publik. Misal: jalan Toll, Jembatan Timbang.

⁹ Lembaga Administrasi Negara, *Perencanaan Standard Pelayanan Publik*, LAN, Jakarta, 2003.

d. Barang publik

Barang dan jasa ini umumnya digunakan secara bersama-sama dan tidak mungkin mencegah siapapun untuk menggunakannya, sehingga masyarakat (pengguna) pada umumnya tidak bersedia membayar berapapun tanpa dipaksa untuk memperoleh barang ini. Misal: jalan raya, taman.¹⁰

Dari keempat pengelompokan barang tersebut, penyediaan jenis barang privat dan semi privat, dapat murni dilakukan oleh swasta. Sedangkan penyediaan barang semi publik dapat dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta. Khusus untuk penyediaan jenis barang publik haruslah oleh pemerintah.

Nurcholis secara rinci membagi fungsi pelayanan publik ke dalam bidang-bidang sebagai berikut:

- a. Pendidikan.
- b. Kesehatan.
- c. Keagamaan.
- d. Lingkungan: tata kota, kebersihan, sampah, penerangan.
- e. Rekreasi: taman, teater, museum, turisme.
- f. Sosial.
- g. Perumahan.
- h. Pemakaman/krematorium.
- i. Registrasi penduduk: kelahiran, kematian.
- j. Air minum.
- k. Legalitas (hukum), seperti KTP, paspor, sertifikat, dan lain-lain.¹¹

Dalam Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, pengelompokan pelayanan publik secara garis besar adalah

- b. Pelayanan barang.
- c. Pelayanan jasa.

Dari berbagai jenis pengelolaan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah tersebut, timbul beberapa persoalan dalam hal penyediaan pelayanan publik. Persoalan-persoalan tersebut diidentifikasi Wright sebagai berikut:

- a. Kelemahan yang berasal dari sulitnya menentukan atau mengukur output maupun kualitas dari pelayanan yang diberikan oleh pemerintah.
- b. Pelayanan yang diberikan pemerintah memiliki ketidakpastian tinggi dalam hal teknologi produksi sehingga hubungan antara output dan input tidak dapat ditentukan dengan jelas.
- c. Pelayanan pemerintah tidak mengenal *bottom line* artinya seburuk apapun kinerjanya, pelayanan pemerintah tidak mengenal istilah bangkrut.
- d. Berbeda dengan mekanisme pasar yang memiliki kelemahan dalam memecahkan masalah *eksternalities*, organisasi pelayanan pemerintah menghadapi masalah berupa *internalities*. Artinya, organisasi pemerintah sangat sulit mencegah pengaruh nilai-nilai dan kepentingan para birokrat dari kepentingan umum masyarakat yang seharusnya dilayaninya.¹²

Di sisi lain, sektor swasta berperan dalam hal penyediaan barang dan jasa yang bersifat privat. Situasi persaingan selalu timbul dalam penyelenggaraan penyediaan barang dan jasa oleh sektor swasta. Ada kalanya pemerintah juga menyediakan layanan barang privat. Untuk menghindari *crowding out effect*, dimana pemerintah lebih berperan sebagai kompetitor pemain pasar lainnya, perlu diatur secara jelas, mana barang dan jasa yang harus diserahkan ke swasta, mana yang dapat dikerjakan secara bersama-sama, dan mana yang murni dikerjakan oleh pemerintah.¹³

3. Paradigma Pelayanan Publik

Paradigma pelayanan publik mulai berubah semenjak berlakunya

Pelayanan publik adalah identik dengan representasi dari eksistensi birokrasi pemerintahan, karena berkenaan langsung dengan salah satu fungsi pemerintah yaitu memberikan pelayanan. Oleh karenanya sebuah kualitas pelayanan publik merupakan cerminan dari sebuah kualitas birokrasi pemerintah. Di masa lalu, paradigma pelayanan publik lebih memberi peran yang sangat besar kepada pemerintah sebagai *sole provider*.¹⁴

Pihak di luar pemerintah tidak pernah mendapat tempat atau termarginalkan. Masyarakat dan dunia swasta hanya memiliki sedikit peran dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pada tahun 1990-an terjadi reformasi di sektor publik. Hal ini terjadi karena terjadi kesalahan dalam memahami (mitos) upaya perbaikan kinerja pemerintah.

Berkenaan dengan hal tersebut, Osborne dan Plastrik menjelaskan 5 (lima) mitos di seputar reformasi sektor publik, yaitu:

- a. Mitos Liberal, bahwa pemerintah dapat diperbaiki melalui pembelanjaan yang lebih dan bekerja lebih banyak (*spending more and doing more*). Dalam kenyataannya, menganggarkan banyak uang kepada sistem yang disfungsi tidak menghasilkan hasil yang signifikan.
- b. Mitos Konservatif, bahwa pemerintah dapat diperbaiki melalui pembelanjaan yang dikurangi dan bekerja lebih sedikit (*spending less and doing less*). Dalam kenyataannya, penghematan yang dilakukan pemerintah terhadap anggarannya tidak menolong kinerja pemerintah menjadi lebih baik.
- c. Mitos Bisnis, bahwa pemerintah dapat diperbaiki melalui penyelenggaraan pemerintahan yang meniru teknik penyelenggaraan bisnis. Dalam kenyataannya, walaupun metafora bisnis dan teknik manajemen seringkali menolong, namun ada perbedaan kritis antara realitas sektor publik dan bisnis.
- d. Mitos Pekerja, bahwa kinerja pegawai pemerintah dapat meningkat apabila mempunyai uang yang cukup. Dalam kenyataannya kita harus mengubah cara sumber daya dimanfaatkan jika kita ingin mengubah hasil.
- e. Mitos Rakyat, bahwa pemerintah dapat diperbaiki melalui perekrutan sumber daya manusia yang lebih baik. Dalam kenyataannya

masalahnya bukan terletak pada sumber daya, akan tetapi sistemlah yang menjebak mereka.¹⁵

Oleh karenanya berkenaan dengan reformasi di sektor publik, salah satu prinsip penting yang merubah paradigma pelayanan publik adalah prinsip *steering rather than rowing* (mengemudi lebih baik daripada mengayuh). Berkenaan dengan prinsip ini, pemerintah diharapkan untuk lebih berperan sebagai pengarah daripada sekedar pengayuh. Fungsi pengayuh bisa dilakukan secara lebih efisien oleh pihak lain yang profesional. Prinsip ini menjelaskan bahwa pemerintah tidak dapat secara terus menerus bekerja sendirian, dan harus mulai mengubah paradigma pelayanan agar tujuan dari penyelenggaraan pelayanan dapat tercapai lebih baik lagi. Masih banyak prinsip-prinsip yang dikenalkan dalam konsep ini, namun intinya adalah semuanya mengubah cara pandang kita terhadap cara kerja pemerintahan.¹⁶

Semangat *entrepreneurial government* ini lebih didasarkan pada pengalaman yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Amerika Serikat. Konsep lain yang sebenarnya telah lebih dulu eksis dan memiliki kemiripan dengannya adalah *New Public Management* (NPM) yang dipelopori oleh Inggris dengan gerakan privatisasi pada masa kepemimpinan Margaret Thatcher.¹⁷

Pada masa Thatcher, privatisasi untuk pertama kalinya diselenggarakan terhadap perusahaan milik negara dengan tujuan untuk menyetatkan perusahaan negara. Gerakan ini menjadi tren di dunia manajemen BUMN.

Banyak negara yang kemudian meniru pola privatisasi Inggris ini, termasuk juga New Zealand, dan menyebar ke seluruh dunia. Dengan paradigma baru di bidang pelayanan yang dilandasi oleh filosofi *entrepreneurial government* dan *new public management* inilah, maka cara pandang tradisional terhadap peran pemerintah dalam menyelenggarakan

¹⁵ David Osborne dan Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison-Wesley Publishing Company, Massachusetts, 1996, terjemahan Yogi dan Ihsan, Pustaka Media, Jakarta, 1998, hlm. 65.

¹⁶ Yogi dan Ihsan, *op.cit.*, hlm. 14.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 15.

pelayanan publik haruslah diubah. Osborne dan Plastrik menjelaskan 5 (lima)

strategi penting untuk mewujudkannya, yaitu:

- a. Strategi inti: menciptakan kejelasan tujuan
- b. Strategi konsekuensi: menciptakan konsekuensi untuk kinerja
- c. Strategi pelanggan: menempatkan pelanggan di posisi penentu
- d. Strategi pengendalian: memindahkan pengendalian dari puncak dan pusat
- e. Strategi budaya: menciptakan budaya wira usaha.¹⁸

Dalam perspektif lain, secara umum pergeseran paradigma pelayanan adalah pergeseran dari birokrasi yang “dilayani” menjadi birokrasi yang “melayani”. Fungsi pelayanan yang diemban dan melekat pada birokrasi, tidak serta merta menempatkan warga masyarakat sebagai kelompok pasif. Dalam hal ini partisipasi masyarakat dalam pelayanan harus ditingkatkan, karena sejalan dengan misi pemberdayaan yang harus lebih diutamakan (*empowering rather than serving*). Pemberdayaan ini akan menuntun pada adanya peningkatan partisipasi warga masyarakat dalam pelayanan publik.

Partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik dikenal dengan konsep *coproduction*. Konsep ini dikenal pertama kali dan dikembangkan sejak tahun 1980-an, ketika pakar administrasi publik dan politik urban membangun teori yang menjelaskan kegiatan kolektif dan peran kritis dari keterlibatan warga masyarakat dalam penyediaan pelayanan barang dan jasa. Pada dasarnya teori *co-production* mengkonseptualisasi pemberian layanan baik sebagai sebuah penataan maupun proses, di mana pemerintah dan masyarakat membagi tanggung jawab (*conjoint responsibility*) dalam menyediakan pelayanan publik¹⁹

¹⁸ Lembaga Administrasi Negara, *op.cit.*, hlm. 21.

¹⁹ Melissa Marschall, *Citizen Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Coproduction of Local Public Goods*, *Political Research Quarterly*, Academic Research Library, penerjemah Yosi dan Ihsan, Pusaka Media, Jakarta, 2004, hlm. 222.

Sehingga di sini kita tidak lagi membedakan warga masyarakat sebagai pelanggan tradisional dengan pemerintah sebagai penyedia layanan.

Kedua pihak dapat bertindak sebagai bagian dari pemberi layanan.

Secara singkat, teori *co-production* dalam pelayanan publik dapat dipahami dengan memahami konsep-konsep pelanggan dan produksi di sektor publik, yaitu *consumer produser*, *regular producer* dan *co-production*. Menurut Parks *consumer producers* adalah pihak yang berhubungan dengan produksi yang pada akhirnya akan mengkonsumsi akhir dari produk yang dibuatnya. Di sisi lain, *regular producers* adalah yang menyelenggarakan proses produksi, yang akan merubah *output* menjadi pembayaran, yang pada akhirnya akan membelanjakannya untuk barang dan jasa lainnya. Dalam hal ini *co-production* memerlukan kedua pihak berkontribusi input pada proses produksi untuk barang dan jasa tertentu. Dengan kata lain, dalam banyak pelayanan, proses produksi *output* dan *outcome* memerlukan partisipasi aktif dari penerima layanan barang dan jasa.²⁰

Menurut Cooper sebagaimana dikutip oleh McLaverty menjelaskan bahwa partisipasi publik -terutama dalam proses pengambilan keputusan- adalah sarana untuk memenuhi hak dasar sebagai warga. Pada akhirnya tujuan dari partisipasi publik adalah untuk mendidik dan memberdayakan warga. Sedangkan menurut Marschall, tujuan dari partisipasi publik adalah pada dasarnya untuk mengkomunikasikan dan mempengaruhi proses pengambilan keputusan sebagaimana juga membantu dalam pelaksanaan pelayanan.²¹

Heller menjelaskan dua bentuk dasar partisipasi, yaitu partisipasi *akar rumput* (*grass-root participation*) yang mengacu pada organisasi dan gerakan sosial yang didasarkan pada inisiatif warga yang memilih tujuan dan metoda mereka sendiri, dan partisipasi *mandat pemerintah* (*government-mandated participation*) yang melibatkan persyaratan hukum di mana akan ada kesempatan bagi masukan warga terhadap pengambilan keputusan (kebijakan) atau pelaksanaan sebuah lembaga.²²

²⁰ Larry Kiser dan Stephen L. Percy, *The Concept of Coproduction and Its Implication for Public Service Delivery*, Paper presented at the 1980 Annual Meetings of the American Society for Public Administration, on April 13-16, Indiana University, Bloomington, 1980, terjemahan Yogi dan Ihsan, Pustaka Media, Jakarta, 1985, hlm. 2.

²¹ Melissa, *op.cit.*, hlm. 231.

²² Leister Salamon, *Partners in Public Service*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1995, terjemahan Yogi dan Ihsan, Pustaka Media, Jakarta, 2001, hlm. 660.

“Secara sederhana Cooper membedakan partisipasi ke dalam partisipasi tidak langsung (*indirect participation*) dan partisipasi langsung (*direct participation*). Partisipasi tidak langsung, misalnya, partisipasi dalam hal penyelenggaraan negara dengan memilih wakilnya untuk duduk di kursi parlemen”.²³

Sama halnya ketika menyuarakan pendapat untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintah melalui media massa dan sebagainya. Sementara partisipasi langsung bisa berupa keterlibatan secara langsung warga dalam penyelenggaraan pemerintah, seperti menjadi komisi penasihat, aktivitas dengar pendapat, keterlibatan di kelompok-kelompok kepentingan dan partisipasi dalam lembaga pemerintah yang menyelenggarakan kegiatan pemberian pelayanan umum.

Oleh karenanya penyelenggaraan pelayanan umum haruslah mendapat dukungan partisipasi dari masyarakat. Konsep partisipasi masyarakat terhadap fungsi pelayanan yang diberikan pemerintah dapat berupa partisipasi dalam hal mentaati pemerintah, membangun kesadaran hukum, kepedulian terhadap peraturan yang berlaku, dan dapat juga berupa dukungan nyata dengan membantu secara langsung proses penyelenggaraan pelayanan umum.

Dikenal istilah *co-producer*, yang berarti penghasil jasa atau layanan. *Co-producer* ini adalah warga atau sebagian dari warga masyarakat yang terlibat dalam penyelenggaraan pemberian layanan umum, sebagai bentuk

²³ Elinor Ostrom, *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*, World Development, Vol. 24, No. 6, June 1996, terjemahan hlm. 14-15.

partisipasi. Ini berangkat dari konsep co-produksi yang dijelaskan oleh Ostrom.

Ostrom menjelaskan bahwa *co-production* adalah proses di mana *input* yang digunakan untuk menghasilkan barang atau jasa diberikan oleh individu yang bukan berasal dari organisasi yang sama. Keterlibatan warga dalam memproduksi layanan -yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah- adalah termasuk kegiatan koproduksi dalam pelayanan umum.²⁴

“Bjur dan Siegel telah meneliti bahwa kegiatan co-produksi sebenarnya dapat dirancang untuk melayani berbagai jenis tujuan dari partisipasi warga. Hal ini menunjukkan hubungan yang kuat antara partisipasi warga dengan kegiatan pelayanan umum”.²⁵

Pentingnya peran aktif kedua belah pihak dalam menyelenggarakan pelayanan publik dapat dijelaskan dalam konteks partisipasi. Partisipasi publik berhubungan erat dengan kedua belah pihak; pemerintah dan masyarakat. Melalui sisi pemerintah, kita bisa melihat penerapan kebijakan dan penggunaan teknik-teknik manajemen dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat sekaligus dalam rangka penegakkan peraturan, sedangkan pada sisi masyarakat adalah keterlibatan dalam berdisiplin dan menaati aturan, serta dukungan langsung dalam proses pemberian pelayanan publik.

Peran pada sisi pemerintah, penggunaan teknik-teknik manajerial dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat dilakukan dengan cara menyiapkan dan memanfaatkan seluruh sumber daya organisasi yang dimiliki untuk mencapai tujuan. Sedangkan peran pada sisi masyarakat adalah

²⁴ *Ibid*, hlm. 86.

²⁵ *Ibid*, hlm. 91.

warga kota praja, sedangkan badan atau orang-orang lain dilarang melakukan pekerjaan itu. Sejak itulah pemerintah mengambil alih pelaksanaan catatan sipil dari pendeta menjadi tugas lembaga pemerintahan dan untuk selanjutnya Lembaga Catatan Sipil di Perancis diterapkan di Belanda dan di wilayah-wilayah jajahannya termasuk juga Hindia-Belanda.

Di Batavia, pelaksanaan catatan sipil telah ada sejak tahun 1820 yang terbukti dari arsip yang tersimpan di Kantor Catatan Sipil Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, meskipun secara resmi kelembagaan catatan sipil baru ada secara *de jure* tahun 1850 yang kedudukannya disesuaikan dengan wilayah kota Jakarta itu sendiri. Akan tetapi dalam pelaksanaannya hanya diperuntukkan bagi beberapa golongan penduduk saja terutama golongan Eropa. Hal ini seiring dengan politik pemerintah pada waktu itu, yang membagi dan menggolongkan penduduk, kemudian bagi setiap golongan penduduk berlaku hukum yang berbeda-beda, sebagaimana yang dituliskan dalam Pasal 131 *Indische Staatsregeling*, yang dalam pokoknya adalah sebagai berikut:

- a. Hukum Perdata dan Dagang (begitu pula Hukum Pidana serta Hukum Acara Perdata dan Pidana) harus diletakkan dalam Kitab Undang-undang, yaitu dikodifikasikan.
- b. Untuk golongan bangsa Eropa dianut perundang-undangan yang berlaku di negara Belanda (asas konkordansi).
- c. Untuk golongan bangsa Indonesia asli dan timur asing (Thionghoa, Arab dan sebagainya) jika ternyata kebutuhan masyarakat mereka

menghendakinya, dapatlah peraturan-peraturan untuk bangsa Eropa dinyatakan berlaku bagi mereka baik seutuhnya maupun dengan perubahan-perubahan dan juga diperbolehkan membuat peraturan baru bersama, untuk itu harus diindahkan aturan-aturan yang berlaku di kalangan mereka dan boleh diadakan penyimpangan jika diminta untuk kepentingan umum atau kebutuhan masyarakat mereka (ayat 2).

- d. Orang Indonesia asli dan orang Timur Asing sepanjang mereka belum ditentukan dibawah suatu peraturan bersama dengan bangsa Eropa diperbolehkan menundukkan diri (*onderwepen*) pada hukum yang berlaku untuk bangsa Eropa. Penundukan diri ini boleh dilakukan baik secara umum maupun dalam perbuatan tertentu saja (ayat 4).
- e. Sebelum hukum untuk bangsa Indonesia ditulis dalam Undang-undang, bagi mereka itu akan tetap berlaku hukum yang sekarang berlaku bagi mereka yaitu hukum adat (ayat 6).

Pembagian penduduk dibagi ke dalam tiga golongan, yaitu golongan Eropa, Timur Asing dan pribumi (Indonesia asli) yang diatur dalam Pasal 163 *Indische Staatsregeling*.²⁶ Penggolongan itu menghasilkan peraturan yang membedakan penduduk. Pembedaannya tidak terbatas pada penggolongan etnik saja tetapi termasuk dalam bidang kependudukan yang mana pencatatan kelahiran dibedakan baik dari sisi administrasi maupun agama. Sejalan dengan penggolongan penduduk seperti yang disebutkan di atas maka untuk pelaksanaan catatan sipil diberlakukanlah peraturan-peraturan kolonial

²⁶ Victor M. Situmorang, *Aspek Hukum Atas Catatan Sipil CV. Gajah Mada*, Jakarta, 1985, hal. 15.

Belanda yang diatur dalam Staatsbladstaatsblad sebagaimana yang telah dicantumkan sebelumnya.

Bertitik tolak dari uraian tersebut, jelaslah bahwa Lembaga Catatan Sipil pada awalnya memang kegiatannya sangat terbatas. Penduduk yang menikmati pelayanan dari Catatan Sipil juga terbatas. Berlandaskan pada Undang-Undang Dasar Negara RI tahun 1945 Pasal II Aturan Peralihan, maka ordonansi-ordonansi catatan sipil tersebut masih berlaku setelah Indonesia merdeka sedangkan ketertutupan sifat pelayanan yang diberikan oleh Kantor Catatan Sipil ini berlanjut terus sejak awal kemerdekaan, masa pemerintahan orde lama hingga muncul dan berkembangnya masa awal orde baru.

Setelah Indonesia merdeka, kelembagaan Kantor Catatan Sipil tersebut berada di bawah otoritas Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (dulu Departemen Kehakiman). Lalu tahun 1966, pemerintah mengeluarkan Instruksi Presidium Kabinet No. 31/U/IN/12/1966 yang membuka Kantor Catatan Sipil bagi semua golongan, yang diikuti dengan Surat Edaran Bersama Menteri Kehakiman dan Menteri Dalam Negeri tanggal 28 Januari 1967 sebagaimana diuraikan di muka. Alasan dikeluarkannya Instruksi Presidium tersebut adalah karena masih berlakunya penggolongan penduduk yang sudah tidak sesuai lagi dengan tingkat perjuangan dan martabat bangsa Indonesia. Kemudian pada tahun 1967 dikeluarkan Surat Edaran Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kehakiman Nomor Pemudes 51/1/3 dan No.J.A/2/25 tanggal 28 Januari 1967 yang ditujukan kepada Gubernur Kepala Daerah, Bupati Kepala Daerah, Walikota dan Kepala Kantor

Catatan Sipil di seluruh Indonesia yang pada prinsipnya mengatur mengenai masalah teknis pencantuman data kewarganegaraan seseorang dalam suatu Akta Catatan Sipil, yaitu dengan mencantumkan:

- a. Warga Negara Indonesia (bagi yang jelas kewarganegaraannya), berlaku untuk WNI asli ataupun keturunan.
- b. Warga Negara asing bagi yang mempunyai dokumen.
- c. Tanpa kewarganegaraan (*apatride*), bagi yang tidak jelas kewarganegaraannya.

Guna mengetahui asal-usulnya, maka Surat Edaran ini lebih lanjut menjelaskan bahwa di samping dicantumkan kewarganegaraannya, dalam redaksionalnya juga perlu disebutkan staatsbladnya. Misalnya, seorang Warga Negara Indonesia Keturunan Thionghoa, maka pada akta catatan sipilnya dicantumkan Warga Negara Indonesia, sedangkan data lainnya disebutkan juga Stbl. 1917 No. 130 jo. 1919 No. 81.²⁷

Pada tahun 1983, kelembagaan Catatan Sipil dipindahkan ke Departemen Dalam Negeri berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 1983 tentang Penataan dan Pembinaan Penyelenggaraan Pencatatan Sipil. Keputusan Presiden ini juga merombak struktur kelembagaan dan memperluas fungsi Pencatatan Sipil dengan menambahkan pencatatan Pengakuan dan Pengesahan Anak serta memberikan mandat untuk mempersiapkan data yang diperlukan bagi pembuatan kebijakan di bidang kependudukan dan kewarganegaraan. Di tingkat nasional, sejak tahun 1983-2000, Kantor Catatan Sipil berada di bawah koordinasi Departemen Dalam Negeri, Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah, Direktorat Bina Pemerintahan Umum, Sub-Direktorat Kependudukan dan Catatan Sipil.

²⁷ *Ibid*, hlm. 25.

Di bawah Sub-Direktorat Kependudukan dan Catatan Sipil inilah terdapat Kepala Seksi Pencatatan Sipil (eselon IV di bawah menteri) yang bertanggung jawab dalam koordinasi Pencatatan Sipil dan khususnya Pencatatan kelahiran. Pada tahun 2001 hingga sekarang, kelembagaan tetap di bawah koordinasi Departemen Dalam Negeri dan diletakkan pada Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan, kali ini pada Direktorat Catatan Sipil (eselon II di bawah menteri) yang bertanggung jawab dalam koordinasi Pencatatan Sipil dan khususnya Pencatatan Kelahiran.

Secara garis besar aturan tentang Catatan Sipil dapat dibagi ke dalam dua periode yaitu masa sebelum kemerdekaan dan setelah kemerdekaan Republik Indonesia. Pada masa sebelum Indonesia merdeka berlaku aturan kolonial Belanda yaitu:

- a. Bagi bangsa Eropa diatur dalam S.1849 No. 25 dan perubahan-perubahannya.
- b. Bagi bangsa Thionghoa diatur menurut S.1917 No.130 jo. S. 1919 No. 81 dan perubahan-perubahannya.
- c. Bagi bangsa Indonesia Bumi Putera dari Jawa dan Madura diatur menurut S. 1920 No. 751 jo. S. 1927 No.564 dan perubahan-perubahannya.
- d. Bagi bangsa Indonesia Bumi Putera Kristen di Jawa, Madura dan Minahasa diatur menurut S. 1933 No. 75 dan perubahan-perubahannya.
- e. Peraturan Perkawinan Campuran diatur dalam S. 1886 No. 23 jo. S. 1898

No. 158 dan perubahan-perubahannya

Pada masa setelah kemerdekaan Republik Indonesia sampai sekarang:

- a. Instruksi Presidium Kabinet No. 31/U/In/12/1966.
- b. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1961 tentang Perubahan Nama Keluarga.
- c. Keputusan Presidium Kabinet No. 127/ 4/Kep/12/1966 tentang Ganti Nama WNI yang memakai nama Cina.
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.
- e. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Berdasarkan Pasal 106 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, maka Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek voor Indonesie, Staatsblad 1847:23*), Peraturan Pencatatan Sipil untuk Golongan Eropa (*Reglement op het Holden der Registers van den Burgerlyken Stand voor Europeanen, Staatsblad 1849:25* sebagaimana telah diubah terakhir dengan *Staatsblad 1946:1361*), Peraturan Pencatatan Sipil untuk Golongan Cina (*Bepalingen voor Geheel Indonesie Betreffende het Burgerlijken Handelsrecht van de Chinezean. Staatsblad 1917:129 jo. Staatsblad 1939:288* sebagaimana diubah terakhir dengan *Staatsblad 1946:136*), Peraturan Pencatatan Sipil untuk Golongan Indonesia (*Reglement op het Holden van de Registers van den Burgerlijeken Stand Door Eenigle Groepen v.d nit tot de Onderhoringen van een Zelfbestuur, behoorende Ind. Bevolking van Java en Madura, Staatsblad 1920:751 jo. Staatsblad 1927:564*),

Peraturan Pencatatan Sipil untuk Golongan Kristen Indonesia

(Huwelijksordonantie voor Christenen Indonesiers Java, Minahasa en Amboiena, Staatsblad 1933:74 jo Staatsblad 1936:607 sebagaimana diubah terakhir dengan *Staatsblad 1939:288*), dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1961 tentang Perubahan atau Penambahan Nama Keluarga (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2154), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Sejak Indonesia merdeka pada tahun 1945, maka baru pada tahun 2006 negara mempunyai aturan Pencatatan Sipil yang bersifat nasional, yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Dengan demikian sebelum tahun 2006, Indonesia masih memakai aturan kolonial Belanda, padahal sesuai pertimbangan yang terdapat pada Instruksi Presidium Kabinet No. 31/U/In/12/1966, sudah direncanakan pengaturan tentang pencatatan sipil nasional di dalam perundang-undangan.

2. Pengertian Lembaga Catatan Sipil

Lembaga Catatan Sipil adalah suatu lembaga yang sengaja diadakan oleh pemerintah yang bertugas untuk mencatat atau mendaftarkan dan membukukan setiap peristiwa penting yang dialami warga masyarakat setelah ada laporan yang dimulai sejak lahir sampai meninggal, seperti kelahiran, perkawinan, perceraian, kematian, pengakuan dan pengesahan anak. Semua peristiwa keperdataan ini merupakan wilayah kewenangan catatan sipil untuk dicatat sehingga hak dan kewajiban yang mengikuti peristiwa-peristiwa

belum itu juga dapat diketahui oleh negara

Pencatatan atau pendaftaran ini merupakan suatu bukti otentik baik bagi yang bersangkutan maupun orang lain atau pihak lain yang berkepentingan. Suatu sistem dan cara pendaftaran catatan sipil yang baik dan tertib pelaksanaannya akan memberikan data-data tentang kependudukan yang lengkap dan terpercaya disamping berbagai pendaftaran, seperti pendaftaran penduduk, sensus penduduk dan sebagainya.

Penyelenggaraan Catatan Sipil pada jaman Pemerintah Hindia Belanda ditangani oleh Lembaga "*Burgerlijk Stand*" atau disingkat "BS" yang artinya Catatan Kependudukan / Lembaga Catatan Sipil. Menurut Subekti dan Tjitrosoedibio berpendapat, bahwa Catatan Sipil mempunyai pengertian sebagai suatu lembaga yang ditugaskan untuk memelihara daftar/catatan guna pembuktian status atau peristiwa penting bagi warganegara seperti: kelahiran, kematian, perkawinan.²⁸

Pada Catatan Sipil diatur tentang pencatatan peristiwa-peristiwa penting yang mempunyai pengaruh yang besar sekali terhadap kedudukan hukum seseorang. Karena peristiwa-peristiwa tersebut sangat berpengaruh terhadap kedudukan hukum seseorang, maka pembuat undang-undang merasa perlu untuk membentuk suatu lembaga, yang mempunyai tugas dan wewenang untuk memberikan kepastian mengenai adanya peristiwa-peristiwa tersebut.

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 bahwa: Pencatatan Sipil adalah pencatatan Peristiwa Penting yang dialami oleh seseorang dalam register Pencatatan Sipil pada Instansi Pelaksana.

Dinas Catatan Sipil adalah lembaga yang diberikan tugas dan kewenangan untuk mencatat peristiwa-peristiwa tersebut di atas dan

²⁸ Hama Nurhayat, *Kependudukan Nusantara*, Bandung, 2005, hlm. 2

mengeluarkan salinan atau pencatatan itu, yang oleh undang-undang diberikan kekuatan pembuktian.²⁹

Lie Oen Hock menyatakan bahwa, Catatan Sipil adalah suatu lembaga yang bertujuan mengadakan pendaftaran serta pembukuan yang selengkap-lengkapnyanya dan sejelas-jelasnya serta memberi kepastian hukum yang sebesar-besarnya atas peristiwa kelahiran, pengakuan, perkawinan, dan kematian.³⁰

Soetojo Prawirohamidjojo dan Asis Safioedin, berpendapat bahwa, Catatan Sipil adalah suatu lembaga yang bertujuan untuk memungkinkan dengan selengkap-lengkapnyanya dan sejelas-jelasnya memberikan kepastian yang sebenar-benarnya mengenai kejadian seperti kelahiran, pengakuan, perkawinan, perceraian, kematian dan sebagainya.³¹

Berdasarkan hal tersebut, dapat diketahui bahwa Catatan Sipil adalah suatu lembaga yang sengaja dibentuk oleh Pemerintah yang mempunyai tugas dan wewenang untuk mengadakan pendaftaran, pencatatan serta pembukuan yang selengkap-lengkapnyanya dan sejelas-jelasnya serta memberikan kepastian hukum sebesar-besarnya atas peristiwa-peristiwa yang mempunyai pengaruh terhadap kedudukan hukum seseorang seperti, kelahiran, kematian, perkawinan, dan lain sebagainya.

Pencatatan atau pendaftaran ini merupakan suatu bukti otentik, baik yang bersangkutan maupun bagi orang lain atau pihak ketiga yang

²⁹ Satrio, *Hukum Pribadi*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 89.

³⁰ Lie Oen Hock, *Catatan Sipil Indonesia*, Keng Po, Jakarta, 1971, hlm. 12.

³¹ Soetojo Prawirohamidjojo, *Hukum Orang dan Hukum Keluarga*, Alumni, Bandung, 1986, hlm.

berkepentingan. Suatu sistem dan cara pendaftaran catatan sipil yang baik dan tertib pelaksanaannya akan memberikan data-data tentang kependudukan yang lengkap dan terpercaya, di samping berbagai pendaftaran penduduk, sensus penduduk dan lain sebagainya.

Tujuan Catatan Sipil adalah:

- a. Agar setiap warga masyarakat dapat memiliki bukti-bukti otentik;
- b. Memperlancar aktivitas Pemerintah di bidang kependudukan ;
- c. Memberikan kepastian hukum bagi kedudukan hukum setiap warga masyarakat, misalnya kelahiran, perkawinan, perceraian, pengakuan kematian, dan lainnya.³²

Tujuan dari Catatan Sipil itu dapat dicapai jika Catatan Sipil melaksanakan fungsinya. Fungsi catatan sipil itu ditentukan dalam Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 1983 tentang Penataan dan Peningkatan Pembinaan Penyelenggaraan Catatan Sipil, yaitu menyelenggarakan:

- a. Pencatatan dan penerbitan kutipan akta kelahiran.
- b. Pencatatan dan penerbitan kutipan akta perkawinan.
- c. Pencatatan dan penerbitan kutipan akta perceraian.
- d. Pencatatan dan penerbitan kutipan akta pengakuan dan pengesahan amal.
- e. Pencatatan dan penerbitan kutipan akta kematian.
- f. Penyimpanan dan pemeliharaan akta kelahiran, akta perkawinan, akta perceraian, akta pengakuan, pengesahan anak, dan akta kematian.

³² Soedarmo Soemir, *Hukum Orang dan Hukum Keluarga*, Sinar Grafika, Jakarta, 1992, hlm. 65.

- g. Penyediaan bahan dalam rangka perumusan kebijaksanaan di bidang kependudukan/kewarganegaraan.

Akta-akta yang dikeluarkan oleh Catatan Sipil itu baik akta kelahiran, akta perkawinan, akta perceraian, maupun akta kematian sangat berguna baik bagi pihak yang berkepentingan itu sendiri, yaitu orang yang kedudukan keperdataannya ditentukan dalam akta itu sendiri, maupun bagi orang lain.

Pencatatan Sipil berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006, dilakukan dengan tujuan melakukan:

- a. Pencatatan Kelahiran di Indonesia.
- b. Pencatatan Kelahiran di luar Wilayah Republik Indonesia
- c. Pencatatan Kelahiran di atas Kapal Laut atau Pesawat Terbang
- d. Pencatatan Kelahiran yang Melampaui Batas Waktu
- e. Pencatatan Lahir Mati
- f. Pencatatan Perkawinan di Indonesia
- g. Pencatatan Perkawinan di luar Wilayah Republik Indonesia
- h. Pencatatan Pembatalan Perkawinan
- i. Pencatatan Perceraian di Indonesia
- j. Pencatatan Perceraian di luar Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia
- k. Pencatatan Pembatalan Perceraian
- l. Pencatatan Kematian di Indonesia

- m. Pencatatan Kematian di luar Wilayah Negara Kesatuan Republik

- n. Pencatatan Pengangkatan Anak di Indonesia
- o. Pencatatan Pengangkatan Anak Warga Negara Asing di luar Wilayah Republik Indonesia
- p. Pencatatan Pengakuan Anak
- q. Pencatatan Pengesahan Anak
- r. Pencatatan Perubahan Nama
- s. Pencatatan Perubahan Status Kewarganegaraan di Indonesia
- t. Pencatatan Perubahan Status Kewarganegaraan dari Warga Negara Indonesia Menjadi Warga Negara Asing di luar Wilayah Republik Indonesia
- u. Pencatatan Peristiwa Penting Lainnya
- v. Pelaporan Penduduk yang Tidak Mampu Melaporkan Sendiri

Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan yang dilakukan oleh Catatan Sipil, bertujuan untuk:

- a. Memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen penduduk untuk setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk;
- b. Memberikan perlindungan status hak sipil penduduk;
- c. Menyediakan data dan informasi kependudukan secara nasional mengenai Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi

perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya;

- d. Mewujudkan tertib Administrasi Kependudukan secara nasional dan terpadu; dan
- e. Menyediakan data penduduk yang menjadi rujukan dasar bagi sektor terkait dalam penyelenggaraan setiap kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan (Undang-Undang Administrasi Kependudukan).

3. Akibat Hukum Pencatatan Sipil

Kepastian hukum merupakan kehendak setiap orang. Dalam mewujudkan kepastian hukum peristiwa-peristiwa yang dialami seseorang (seperti peristiwa kelahiran, perkawinan, perceraian, kematian), akta-akta yang dikeluarkan oleh Dinas Catatan Sipil mempunyai kekuatan pasti dan tidak dapat dibantah oleh pihak lain. Akta catatan sipil merupakan bukti yang kuat dan sempurna karena merupakan akta otentik. Dalam hukum ditentukan bahwa akta otentik suatu bukti yang sempurna, yang memastikan perlindungan atas hak-hak seseorang. Akta Catatan Sipil dapat berupa: Akta Perkawinan, Akta Kelahiran, Akta Perceraian, Akta Kematian.

Fungsi Dinas Catatan Sipil adalah seperti telah disebut, maka pembuat undang-undang mengatur secara teliti petugas yang menyelenggarakan dan cara pencatatan peristiwa-peristiwa tersebut, serta bentuk dalam mana peristiwa-peristiwa tersebut dicatat.

Catatan Sipil merupakan suatu catatan yang menyangkut kedudukan hukum seseorang. Untuk dapat dijadikan dasar kepastian hukum seseorang, maka data atau catatan peristiwa penting seseorang seperti

perkawinan, perceraian, kelahiran, kematian, pengakuan anak dan pengesahan anak, perlu didaftarkan ke Dinas Catatan Sipil, oleh karena Dinas Catatan Sipil adalah suatu lembaga resmi Pemerintah yang menangani hal-hal seperti di atas yang sengaja diadakan oleh Pemerintah, dan bertugas untuk mencatat, mendaftarkan serta membukukan selengkap mungkin setiap peristiwa penting bagi status keperdataan seseorang.

Seluruh peristiwa penting yang terjadi dalam keluarga (yang memiliki aspek hukum), perlu didaftarkan dan dibukukan, sehingga baik yang bersangkutan maupun orang lain yang berkepentingan mempunyai bukti yang otentik tentang peristiwa-peristiwa tersebut, dengan demikian maka kedudukan hukum seseorang menjadi tegas dan jelas. Dalam rangka memperoleh atau mendapatkan kepastian kedudukan hukum seseorang, perlu adanya bukti otentik yang sifat bukti itu dapat dipedomani untuk membuktikan tentang kedudukan hukumnya.

Bukti otentik yang dapat digunakan untuk mendukung kepastian tentang kedudukan seseorang itu ialah adanya akta yang dikeluarkan oleh suatu lembaga. Lembaga inilah yang berwenang untuk mengeluarkan akta-akta mengenai kedudukan hukum tersebut.

Pejabat yang membuat dan mengeluarkan salinan akta-akta Catatan Sipil adalah Pejabat yang ditentukan secara teliti oleh undang-undang. Di Kantor Catatan Sipil ada beberapa macam register, seperti register kelahiran, pemberitahuan untuk menikah, izin untuk menikah, pernikahan dan perceraian, dan kematian. Dari sekian register yang diadakan, yang paling penting adalah register kelahiran, perkawinan, perceraian dan kematian, karena mempunyai pengaruh yang besar terhadap kedudukan perdata seseorang. Adanya pengakuan dan pengesahan anak juga

merupakan peristiwa penting, tetapi untuk itu tidak ada register tersendiri, pencatatannya dilakukan di dalam Register Kelahiran.³³

Seseorang tidak hanya berkepentingan mengenai telah terjadinya peristiwa kelahiran, perkawinan dan kematian, tetapi juga kapan peristiwa seperti itu telah berlangsung.

Sehubungan dengan besarnya pengaruh peristiwa-peristiwa seperti itu untuk kedudukan perdata seseorang, maka sudah bisa diduga adanya suatu kebutuhan akan sarana yang dapat digunakan untuk mengkonstatir peristiwa-peristiwa itu dan memberikan alat bukti yang bisa memberikan kepastian hukum bagi mereka yang memerlukannya. Dengan demikian Catatan Sipil merupakan lembaga yang diselenggarakan oleh negara, dengan tujuan untuk membukukan secara selengkap dan seakurat mungkin, peristiwa-peristiwa yang mempunyai pengaruh yang besar terhadap kedudukan perdata seseorang, seperti kelahiran, pengakuan, pengesahan, perkawinan, perceraian dan kematian. Sebagai bukti telah dicatatnya peristiwa-peristiwa yang penting tersebut, oleh Kantor Catatan Sipil dapat dikeluarkan akta-akta kelahiran, perkawinan perceraian dan kematian.³⁴

Kepastian hukum akta Catatan Sipil merupakan hal yang penting bagi setiap warga negara. Oleh karena itu setiap warga negara mempunyai hak-hak yang ditentukan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, yaitu 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;

³³ Satrio, *op.cit.*, hlm. 92.

³⁴ *Ibid*, hlm. 93.

- e. Informasi mengenai data hasil Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil atas dirinya dan/atau keluarganya; dan
- f. Ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil serta penyalahgunaan Data Pribadi oleh Instansi Pelaksana.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 menyatakan bahwa 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.

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 menyatakan bahwa Warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana Pencatatan Sipil negara setempat dan/atau kepada Perwakilan Republik Indonesia dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

Kepastian hukum mengenai pencatatan kelahiran anak juga diatur dalam Pasal 3 Kompilasi Hukum Islam yang menyatakan bahwa:

- a. Asal usul seorang anak hanya dapat dibuktikan dengan akta kelahiran atau alat bukti lainnya.
- b. Bila akta kelahiram alat bukti lainnya tersebut dalam ayat (1) tidak ada, maka Pengadilan Agama dapat mengeluarkan penetapan tentang asal usul

seorang anak setelah mengadakan pemeriksaan yang teliti berdasarkan bukti bukti yang sah.

- c. Atas dasar ketetapan pengadilan Agama tersebut ayat (2), maka instansi Pencatat Kelahiran yang ada dalam daerah hukum Pengadilan Agama tersebut mengeluarkan akta kelahiran bagi anak yang bersangkutan.

4. Arti Penting Akta Catatan Sipil

Surat sebagai alat pembuktian tertulis dapat dibedakan dalam akta dan surat bukan akta, dan akta dapat dibedakan dalam akta otentik dan akta di bawah tangan. Sesuatu surat untuk dapat dikatakan sebagai akta harus ditandatangani, harus dibuat dengan sengaja dan harus untuk dipergunakan oleh orang untuk keperluan siapa surat itu dibuat.

Salah satu fungsi akta yang penting adalah sebagai alat pembuktian. Akta otentik merupakan alat pembuktian yang sempurna bagi para pihak. Akta otentik merupakan bukti yang mengikat yang berarti kebenaran dari hal-hal yang tertulis dalam akta tersebut harus diakui oleh hakim, yaitu akta tersebut dianggap sebagai benar selama kebenarannya itu tidak ada pihak lain yang dapat membuktikan sebaliknya.

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan maupun Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, menyatakan bahwa dokumen kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang

mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil menegaskan bahwa Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil bertujuan untuk memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen penduduk, perlindungan status hak sipil penduduk, dan mendapatkan data yang mutakhir, benar dan lengkap.

Sudah umum diterima bahwa akta-akta seperti itu dianggap sebagai benar, selama belum atau tidak dibuktikan yang sebaliknya, yang hanya bisa terjadi dengan acara pemalsuan (*valsheids proesedure*).³⁵

Pembuktian dengan tulisan dilakukan dengan tulisan-tulisan otentik maupun dengan tulisan-tulisan di bawah tangan. Tulisan-tulisan otentik berupa akta otentik, yang dibuat dalam bentuk yang sudah ditentukan oleh undang-undang, dibuat di hadapan pejabat-pejabat (pegawai umum) yang diberi wewenang dan di tempat dimana akta tersebut dibuat. Akta otentik tidak saja dapat dibuat oleh notaris, tapi juga oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Pejabat Lelang dan Pegawai Kantor Catatan Sipil. Tulisan di bawah tangan atau disebut juga akta di bawah tangan dibuat dalam bentuk yang tidak ditentukan oleh undang-undang, tanpa perantara atau tidak di hadapan Pejabat Umum yang berwenang. Baik akta otentik maupun akta di

1. Akta otentik dibuat dengan tulisan untuk dipergunakan sebagai alat bukti

Dalam kenyataan ada tulisan yang dibuat tidak dengan tujuan sebagai alat bukti, tapi dapat dipergunakan sebagai alat bukti, jika hal seperti ini terjadi agar mempunyai nilai pembuktian harus dikaitkan atau didukung dengan alat bukti yang lainnya. Perbedaan yang penting antara kedua jenis akta tersebut, yaitu dalam nilai pembuktian, akta otentik mempunyai pembuktian yang sempurna. Kesempurnaan akta catatan sipil sebagai alat bukti, maka akta tersebut harus dilihat apa adanya, tidak perlu dinilai atau ditafsirkan lain, selain yang tertulis dalam akta tersebut.

Akta di bawah tangan mempunyai kekuatan pembuktian sepanjang para pihak mengakuinya atau tidak ada penyangkalan dari salah satu pihak, jika para pihak mengakuinya, maka akta di bawah tangan tersebut mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna sebagaimana akta otentik, jika ada salah satu pihak tidak mengakuinya, beban pembuktian diserahkan kepada pihak yang menyangkal akta tersebut, dan penilaian penyangkalan atas bukti tersebut diserahkan kepada hakim. Baik alat bukti akta di bawah tangan maupun akta otentik keduanya harus memenuhi rumusan mengenai sahnya suatu perjanjian berdasarkan Pasal 1320 K.U.H.Perdata, dan secara materil mengikat para pihak yang membuatnya (Pasal 1338 K.U.H.Perdata) sebagai suatu perjanjian yang harus ditepati oleh para pihak (*pacta sunt servanda*).³⁶ Hal tersebut dimaksudkan agar pejabat bersikap netral, dengan demikian disini berlaku prinsip ketelitian dan netralitas.³⁷

Fungsi/ kegunaan Akta Catatan Sipil menyangkut empat (4) pihak sebagai berikut, yaitu:

a. Pihak Pemilik

- 1) Untuk masuk sekolah;
- 2) Untuk melamar pekerjaan;
- 3) Untuk melangsungkan perkawinan;

³⁶ *Ibid*, hlm. 158.

³⁷ Nisa Ngani, *Cara Untuk Membuat Akta-akta Catatan Sipil*, Yogyakarta, 1984, hal. 11.

- 4) Untuk mengurus passport;
- 5) Untuk menentukan warisan;
- 6) Untuk mengurus kewarganegaraan bagi Warga Negara Indonesia Keturunan Asing.

b. Pihak Lain: Akta Catatan Sipil mengikat pihak-pihak yang berkepentingan, misalnya dalam hal pewarisan.

c. Pihak Pemerintah

- 1) Menentukan status dan kedudukan hukum seseorang;
- 2) Menunjang tertib administrasi;
- 3) Menunjang perencanaan pembangunan baik regional maupun nasional;
- 4) Mencegah terjadinya pemalsuan umur dan pemalsuan data pribadi;
- 5) Tertib administrasi kepegawaian.

d. Pihak Dunia Internasional

Akta Catatan Sipil berlaku juga dalam pergaulan internasional, misalnya dalam hal melanjutkan sekolah ataupun bekerja di luar negeri. Sebagai dokumen hukum dan untuk mencapai tujuan serta manfaat yang tertinggi maka akta catatan sipil harus memenuhi asas-asas permanen, kontinyu, memaksa dan universal. Permanen berarti bahwa dokumen-dokumen yang dikeluarkan yang berkaitan dengan pembuktian hukum harus selalu dijaga dan tidak diganti-ganti. Dokumen yang dikumpulkan akan terus dikumpulkan dan tidak mengenal pemusnahan karena bertujuan untuk membuktikan hubungan asal-usul hingga sejauh yang dimungkinkan untuk ditelusuri. Dokumen tersebut juga tidak pernah

berubah sehingga merupakan jaminan bagi kepastian hukum. Asas ini berkorelasi dengan prinsip kehati-hatian, keakuratan dan perlindungan kerahasiaan data agar tidak terjadi penyalahgunaan.

Kontinyu berarti bahwa sekali kegiatan pencatatan sipil telah diselenggarakan, hendaknya sistem yang dibangunnya tidak putus atau berganti-ganti kelembagaan yang dapat mengakibatkan keterputusan data. Kelembagaan akan terus bekerja dari generasi ke generasi dan menghasilkan data yang terpadu. Asas ini berkorelasi dengan kesinambungan data dan kejelasan pelayanan. Asas memaksa berarti bahwa penyelenggara pencatatan sipil harus bekerja dengan taat pada asas dan tidak terpengaruh oleh keadaan-keadaan yang menyebabkan ketidakbenaran data yang harusnya dikumpulkan.

Universal berarti bahwa penyelenggaraan pencatatan sipil harus dilakukan di seluruh wilayah suatu negara untuk memperoleh angka cakupan setinggi mungkin dengan tidak membeda-bedakan atau menciptakan ketentuan-ketentuan yang akan mengacaukan keakuratan seluruh peristiwa penting yang menjadi cakupan catatan sipil. Selain itu dokumen yang dikeluarkannya pun hendaknya memenuhi kebutuhan masyarakat dunia dan tidak menimbulkan keraguan mengenai

C. Akta Kelahiran

1. Pengertian Akta Kelahiran

Istilah/perkataan akta yang dalam bahasa Belanda disebut *acte/akte* dan yang dalam bahasa Inggris disebut *act/deed*, pada umumnya (menurut pendapat umum) mempunyai dua arti, yaitu:

- a. Perbuatan (*handeling*) / perbuatan hukum (*rechtshandeling*); merupakan pengertian yang luas, dan
- b. Suatu tulisan yang dibuat untuk dipakai/digunakan sebagai bukti perbuatan hukum tersebut, yaitu berupa tulisan yang ditujukan kepada pembuktian sesuatu.³⁸

Dalam rangka memperoleh/mendapatkan kepastian terhadap kedudukan hukum seseorang, maka perlu adanya bukti-bukti otentik, sehingga dapat dijadikan pedoman untuk membuktikan kedudukan hukum seseorang. Adapun bukti-bukti otentik yang dapat digunakan untuk mendukung kepastian tentang kedudukan seseorang itu ialah adanya akta yang dikeluarkan oleh suatu lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan akta-akta mengenai kedudukan hukum seseorang.

Bertitik tolak dari uraian tersebut, maka dapat ditarik suatu pengertian tentang Akta Catatan Sipil yaitu suatu surat/catatan resmi yang dibuat oleh pejabat pemerintahan yaitu Pejabat Catatan Sipil. Akta Catatan Sipil mencatat mengenai peristiwa yang menyangkut manusia yang terjadi di dalam keluarga (seperti peristiwa perkawinan, kelahiran, pengakuan/pengesahan anak, perceraian dan kematian) yang kemudian didaftarkan dan dibukukan pada Lembaga Catatan Sipil. Daftar-daftar itulah yang dinamakan akta catatan sipil

³⁸ Wiata Situmorang, *Asas dan Hukum Akta Catatan Sipil*, Jakarta: Sinar Grafika, 1996.

sedangkan yang diserahkan adalah kutipan Akta Catatan Sipil dan Salinan Akta ada pada Dinas Catatan Sipil yang isinya sama dengan kutipan akta.

Akta Catatan Sipil (dalam arti luas) pada prinsipnya terbagi ke dalam tiga bagian, yaitu:

- a. Register akta (akta dalam arti sempit), yaitu kumpulan berurutan dari lembaran-lembaran dokumen bercatatan yang disimpan instansi penyelenggara pencatatan sipil sebagai buku induk dan sebagai dokumen negara sehingga diperlakukan secara khusus dengan pengamanan yang ketat. Pada register inilah data Pencatatan Sipil tersebut dibuat. Penomoran dilakukan berdasarkan urutan tanggal masuknya dokumen (bukan tanggal peristiwa) dengan menyediakan sejumlah kolom tambahan untuk keperluan rujuk silang dengan pencatatan peristiwa penting yang lain (misalnya dalam Register Akta Kelahiran akan disebutkan juga apabila yang bersangkutan sudah menikah, sementara pernikahannya sendiri dicatat dalam register yang tersedia khusus untuk pernikahan). Register akta inilah yang berfungsi sebagai dokumen otentik pokok yang paling sempurna kekuatan hukumnya. Register ini bersifat permanen dan dirawat abadi.
- b. Kutipan akta (akta dalam pengertian masyarakat awam sehari-hari), yaitu lembaran dokumen resmi yang dibuat sebagai kutipan sebagian data relevan yang ada dalam register akta dan dipergunakan bagi keperluan pribadi yang bersangkutan mengenai status hukum (dibawa dan dipergunakan untuk keperluan sehari-hari). Kutipan inilah yang dalam kehidupan sehari-hari dipergunakan sebagai bukti otentik yang sempurna dan tidak perlu dibuktikan lain. Kekuatannya hanya kalah apabila terbukti berbeda dengan buku registernya, tuntutan hanya diperkenankan atas permintaan pihak yang berwenang dengan menggunakan alasan hukum yang diperkenankan.
- c. Salinan akta (akta dalam arti formalitas yuridis), yaitu salinan (kopi) dari satu berkas register tertentu baik secara penuh ataupun sebagian, dalam bentuk tiruan data yang sempurna. Keperluannya hanya untuk keperluan pengadilan, mengingat register akta pada prinsipnya tidak boleh dibawa keluar dari ruang penyimpanan, maka untuk kemudahan dibuatkan salinan tersebut.³⁹

Setiap kelahiran manusia, kapan dan dimanapun harus dicatat dan dibuatkan dokumennya. Pencatatan ini tidak bisa dilakukan sembarangan,

melainkan harus dilakukan oleh lembaga resmi dengan standar ketat pula

untuk menjamintingkat akurasi dan validasinya. Keseluruhan proses mulai dari pengisian formulir pelaporan, pemeriksaan administrasi, pencatatan register dan pengeluaran kutipan dokumennya dinamakan sebagai Pencatatan Sipil. Pencatatan tersebut dilakukan dalam dokumen yang dinamakan akta.

Akta kelahiran adalah suatu akta catatan sipil yang dibuat oleh Pegawai Catatan Sipil yang menyebutkan:

- a. Nomor akta kelahiran;
- b. Tempat, tanggal, bulan dan tahun lahir;
- c. Nama anak;
- d. Nama orang tua;
- e. Pengesahan oleh pejabat yang berwenang.

Akta kelahiran membuktikan beberapa hal, yaitu: 1) Anak yang namanya disebutkan didalamnya adalah anak dari orang yang disebutkan dalam akta kelahiran yang bersangkutan, paling tidak dari perempuan yang melahirkan anak itu. 2) Anak yang bersangkutan lahir pada hari dan tanggal tertentu.

2. Pencatatan Kelahiran Anak

Jangka waktu pelaporan pencatatan kelahiran berdasarkan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan adalah sebagai berikut:

- (1) Setiap kelahiran wajib dilaporkan oleh Penduduk kepada Instansi

Pelaksana di tempat terjadinya peristiwa kelahiran paling lambat 60 (enam

- (2) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pejabat Pencatatan Sipil mencatat pada Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran.

Pasal 28 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 menyebutkan bahwa:

- 1) Pencatatan kelahiran dalam Register Akta Kelahiran dan penerbitan Kutipan Akta Kelahiran terhadap peristiwa kelahiran seseorang yang tidak diketahui asal-usulnya atau keberadaan orang tuanya, didasarkan pada laporan orang yang menemukan dilengkapi Berita Acara Pemeriksaan dari kepolisian.
- 2) Kutipan Akta Kelahiran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan oleh Pejabat Pencatatan Sipil dan disimpan oleh Instansi Pelaksana.

Pencatatan kelahiran di luar Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 adalah:

- (1) Kelahiran Warga Negara Indonesia di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib dicatatkan pada instansi yang berwenang di negara setempat dan dilaporkan kepada Perwakilan Republik Indonesia.
- (2) Apabila negara setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menyelenggarakan pencatatan kelahiran bagi orang asing, pencatatan dilakukan pada Perwakilan Republik Indonesia setempat.
- (3) Perwakilan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mencatat peristiwa kelahiran dalam Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran.

- (4) Pencatatan Kelahiran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaporkan kepada Instansi Pelaksana paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Warga Negara Indonesia yang bersangkutan kembali ke Republik Indonesia.

Pasal 30 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 menyatakan:

- (1) Kelahiran Warga Negara Indonesia di atas kapal laut atau pesawat terbang wajib dilaporkan oleh Penduduk kepada Instansi Pelaksana di tempat tujuan atau tempat singgah berdasarkan keterangan kelahiran dari nahkoda kapal laut atau kapten pesawat terbang.
- (2) Dalam hal tempat tujuan atau tempat singgah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, kelahiran dilaporkan kepada Instansi Pelaksana setempat untuk dicatat dalam Register Akta Kelahiran dan diterbitkan Kutipan Akta Kelahiran.
- (3) Dalam hal tempat tujuan atau tempat singgah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, kelahiran dilaporkan kepada negara tempat tujuan atau tempat singgah.
- (4) Apabila negara tempat tujuan atau tempat singgah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak menyelenggarakan pencatatan kelahiran bagi orang asing, pencatatan dilakukan pada Perwakilan Republik Indonesia setempat.
- (5) Perwakilan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (4) mencatat peristiwa kelahiran dalam Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran.

- (6) Pencatatan Kelahiran sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) wajib dilaporkan oleh Penduduk kepada Instansi Pelaksana paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Warga Negara Indonesia yang bersangkutan kembali ke Republik Indonesia.

Pencatatan kelahiran yang melampaui batas waktu berdasarkan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 adalah sebagai berikut:

- (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.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pencatatan kelahiran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Presiden.

Pasal 51 Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil:

- (1) Setiap peristiwa kelahiran dicatatkan pada Instansi Pelaksana di tempat terjadinya kelahiran.
- (2) Pencatatan peristiwa kelahiran sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan dengan memperhatikan:

a. Tempat domisili ibunya bagi penduduk Warga Negara Indonesia;

- b. Di luar tempat domisili ibunya bagi penduduk Warga Negara Indonesia;
- c. Tempat domisili ibunya bagi penduduk Orang Asing;
- d. Di luar tempat domisili ibunya bagi penduduk Orang Asing;
- e. Orang Asing pemegang Izin Kunjungan; dan
- f. Anak yang tidak diketahui asal usulnya atau keberadaan orang tuanya.

3. Pencatatan Pengesahan Anak

Pencatatan pengesahan anak berdasarkan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan:

- a. Setiap pengesahan anak wajib dilaporkan oleh orang tua kepada Instansi Pelaksana paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak ayah dan ibu dari anak yang bersangkutan melakukan perkawinan dan mendapatkan akta perkawinan.
- b. Kewajiban melaporkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan bagi orang tua yang agamanya tidak membenarkan pengesahan anak yang lahir diluar hubungan perkawinan yang sah.
- c. Berdasarkan laporan pengesahan anak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pejabat Pencatatan Sipil membuat catatan pinggir pada Akta Kelahiran.

Pencatatan kelahiran anak, memberikan perlindungan (kepastian hukum) terhadap seorang anak, sekaligus pencatatan kelahiran anak tersebut dimaksudkan untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat. Pencatatan kelahiran anak merupakan pengaluan pertama dari negara atas keberadaan

anak. Anak yang tidak dicatat kelahirannya, kehilangan hak yang paling mendasar, yakni hak untuk diakui sebagai subjek hukum, sebab pencatatan kelahiran merupakan bukti menjadi warga negara. Tanpa akta kelahiran, seseorang tidak “ada” secara hukum, dengan demikian tidak memiliki akses legal yang memberikannya hak perlindungan sebagai bagian dari suatu bangsa.

Majelis Umum PBB pada tanggal 20 Nopember 1989, telah menyetujui Konvensi Hak-hak Anak, yang diratifikasi oleh Bangsa Indonesia dengan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990. Salah satu hak anak menurut Konvensi tersebut adalah: hak-hak anak untuk memperoleh identitasnya, termasuk kewarganegaraannya, namanya dan hubungan keluarganya sebagaimana yang diakui oleh undang-undang tanpa campur tangan yang tidak sah. Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia ditentukan bahwa setiap anak sejak kelahirannya berhak atas suatu nama dan status kewarganegaraan. Dimaksud dengan “suatu nama” adalah nama sendiri, dan nama orang tua kandung, dan atau nama keluarga, dan atau nama marga. Pasal 55 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, menentukan bahwa asal-usul seseorang hanya dapat dibuktikan dengan akta kelahiran yang otentik, yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang. Jika tidak ada akta, maka pengadilan dapat membuat “penetapan” mengenai asal-usul anak tersebut sebagai “dasar” bagi catatan sipil untuk mengeluarkan akta yang otentik.

Pasal 27 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, menentukan bahwa:

- (1) Identitas diri setiap anak harus diberikan sejak kelahirannya;
- (2) Identitas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dituangkan dalam akta kelahiran;
- (3) Pembuatan akta kelahiran didasarkan pada surat keterangan dari orang yang menyaksikan dan/atau membantu proses kelahiran;
- (4) Dalam hal anak yang proses kelahirannya tidak diketahui, dan orang tuanya tidak diketahui keberadaannya, pembuatan akta kelahiran untuk anak tersebut didasarkan pada keterangan orang yang menemukannya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 27 tersebut, diketahui bahwa identitas seorang anak harus diberikan sejak kelahirannya dan dituangkan dalam akta kelahiran. Berdasarkan Pasal ini, dapat juga diketahui bahwa pencatatan kelahiran anak tidak saja dapat dilakukan terhadap anak sah, tetapi juga anak luar kawin bahkan anak yang proses kelahirannya tidak diketahui, dan orang tuanya tidak diketahui keberadaannya. Hal ini mengindikasikan bahwa anak jalanan atau gepeng (gelandangan pengemis) dapat dicatatkan kelahirannya.

Pasal 28 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak menentukan bahwa:

- (1) Pembuatan akta kelahiran menjadi tanggung jawab pemerintah yang dalam pelaksanaannya diselenggarakan serendah-rendahnya pada tingkat

- (2) Pembuatan akta kelahiran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus diberikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal diajukannya permohonan;
- (3) Pembuatan akta kelahiran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak dikenai biaya;
- (4) Ketentuan mengenai tata cara dan syarat-syarat pembuatan akta kelahiran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 28 tersebut, dapat diketahui bahwa pembuatan akta kelahiran merupakan tanggungjawab pemerintah. Pelaksananya sampai ke tingkat kelurahan/desa. Waktu pembuatan akta kelahiran, paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diajukan permohonan. Pembuatan akta kelahiran adalah gratis artinya tidak dikenai biaya.

Pencatatan kelahiran dalam praktiknya menjadi hal yang problematis di Indonesia, bukan hanya karena berbelit-belit, tetapi juga karena masih banyak masalah-masalah yang dianggap mengganggu, seperti sikap diskriminatif terhadap mereka, yang dipandang sebagai "yang lain." Pencatatan kelahiran secara tidak langsung merupakan turunan dari pencatatan perkawinan. Persolannya, ada perkawinan yang tidak bisa dicatatkan pada Kantor Catatan Sipil/Dinas Kependudukan, karena interpretasi undang-undang yang berbeda, seperti kasus yang dialami para penganut kepercayaan. Mereka tidak bisa memiliki dokumen perkawinan, karena kepercayaannya tidak diakui oleh negara. Hal ini berakibat bahwa meski anak-anaknya bisa mendapatkan akta kelahiran, dianggap bukan berasal dari perkawinan yang sah dan hanya memiliki nama ibu pada aktanya. Mereka yang berasal dari luar nilai-nilai, moral, klan, ideologi yang dominan di negara ini, mengalami berbagai diskriminasi dalam kehidupan masyarakat. Akta kelahiran tanpa menyebut nama ayahnya, menstigmatisasi anak sebagai anak haram. Suatu istilah yang amat keliru, karena anak itu sendiri tidak pernah minta dilahirkan. Pada akta kelahiran juga ada kode-kode tertentu yang diberikan untuk memperlihatkan perbedaan antara pribumi, yang beragama lain di luar agama mayoritas, dan perbedaan yang menyangkut etnis. Peraturan kolonial Belanda (yang

masih berlaku) dibuat untuk memudahkan pencatatan administratif (barangkali juga sebagai bagian dari praktik politik memecah belah) antara warga pribumi dan nonpribumi, pribumi muslim dan non-muslim, masih digunakan hingga kini. Kriteria identitas yang masih terus digunakan itu, menyaratkan diskriminasi suatu sistem pemerintahan yang tidak jauh berbeda dengan pemerintah kolonial, dan yang lebih runyam lagi karena ada nuansa politik dibalikny.⁴⁰

Anak yang lahir, statusnya bukan anak sah karena perkawinan yang dilangsungkan bukan menurut agama yang dianut. Menurut penulis hal ini merupakan kekeliruan besar yang tidak mencerminkan perlindungan hukum/Hak Asasi Manusia yang sama, namun menimbulkan diskriminasi. Anak terpaksa berstatus anak luar kawin (tidak sah), padahal sudah dilangsungkan menurut kepercayaan yang dianut. Secara psikologis, hal ini mempengaruhi perkembangan anak, karena statusnya sebagai anak luar kawin/tidak sah. Hal ini sangat jelas bertentangan juga dengan prinsip perlindungan anak, karena tindakan-tindakan tersebut dapat menghambat pertumbuhan anak, baik secara fisik, mental dan sosial.

Tidak banyak orang tahu bahwa pencatatan kelahiran anak sebagai bukti usia kelahiran anak, merupakan langkah utama yang penting dan berguna bagi perlindungan anak dari eksploitasi dan berbagai pelanggaran yang berkaitan dengan usia, seperti dalam rekrutmen tenaga kerja dan lain-lain.

Dalam konteks kehidupan masyarakat dan bernegara, akta kelahiran berguna untuk memberi status hukum yang jelas tentang asal usul seseorang, tanpa adanya Akta Kelahiran tersebut, anak akan menemui sejumlah kesulitan

di kemudian hari saat tumbuh dewasa, misalnya seperti: sulit masuk sekolah, sulit mencari pekerjaan, sulit menikah, atau kesulitan ketika menghadapi sengketa pewarisan di pengadilan;-

Pencatatan kelahiran berguna bagi pemerintah untuk dijadikan semacam *basic tool* (perangkat dasar), agar pemerintah dapat bekerja secara efisien dalam merencanakan berbagai hal yang berkaitan dengan kesejahteraan anak, seperti: sekolah, pelayanan kesehatan maupun berbagai jenis pelayanan lain untuk memenuhi kebutuhan warganya.

4. Arti Penting Akta Kelahiran

Akta kelahiran adalah Suatu akta yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, yang berkaitan dengan adanya kelahiran. Dalam rangka memperoleh atau mendapat kepastian terhadap kedudukan hukum seseorang, maka perlu adanya bukti-bukti yang otentik yang mana sifat bukti itu dapat dipedomani untuk membuktikan tentang kedudukan hukum seseorang itu.

Adapun bukti-bukti otentik tersebut dapat digunakan untuk mendukung kepastian, tentang kedudukan seorang itu ialah adanya akta yang dikeluarkan oleh suatu lembaga, dimana lembaga inilah yang berwenang untuk mengeluarkan akta-akta mengenai kedudukan hukum seseorang. Sesuai bunyi Pasal 261 K.U.H.Perdata yang menyatakan bahwa: "keturunan anak sah dapat dibuktikan dengan akta-akta kelahiran mereka, sekedar telah dibukukan dalam register catatan sipil".

Berdasarkan keturunan karena surat atau akta lahir memang membuktikan bahwa seorang anak yang disebutkan disana adalah anak yang

disebutkan dalam akta kelahiran yang bersangkutan, paling tidak dari perempuan yang melahirkan anak itu yang anaknya disebutkan disana.

Dari isi akta kelahiran tersebut, maka akta kelahiran anak sah membuktikan tentang hal-hal sebagai berikut:

- a. Data lahir
 - 1) Kewarganegaraan (WNI atau WNA).
 - 2) Tempat Kelahiran
 - 3) Hari, tanggal, bulan dan tahun kelahiran
 - 4) Nama lengkap anak
 - 5) Jenis kelamin anak
 - 6) Nama ayah
 - 7) Nama ibu
 - 8) Hubungan antara ayah dan ibu.
- b. Tanggal, bulan dan tahun terbit akta
- c. Tanda tangan pejabat yang berwenang.

Lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan akta yang dimaksud, menurut Keputusan Presiden Republik Indonesia Pasal 3 ayat (2) Nomor 12 Tahun 1983 adalah Lembaga Catatan Sipil. Dimana dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1983 dikatakan Sebagai berikut: Dalam melaksanakan tugas sebagaimana yang dimaksud dalam ayat 1 pasal 1 ini Kantor Catatan Sipil mempunyai fungsi menyelenggarakan:

- 1) Pencatatan dan penerbitan kutipan akta kelahiran.
- 2) Pencatatan dan penerbitan kutipan akta perkawinan

- 3) Pencatatan dan penerbitan kutipan akta perceraian.
- 4) Pencatatan dan penerbitan kutipan akta pengakuan atau pengesahan anak.
- 5) Pencatatan dan penerbitan kutipan akta kematian.

Bertitik tolak dari uraian tersebut, maka dapatlah ditarik kesimpulan bahwa akta catatan sipil adalah suatu surat yang dibuat oleh pejabat negara yakni pejabat catatan sipil mengenai peristiwa yang menyangkut manusia terjadi dalam keluarga yang didaftarkan pada Dinas Catatan Sipil seperti peristiwa kelahiran, pengakuan, perceraian dan kematian. Peristiwa kelahiran tersebut didaftarkan pada lembaga catatan sipil. Sedangkan yang diperoleh masyarakat adalah kutipan akta kelahiran, mengenai salinan akta kelahirannya tetap disimpan di Dinas Catatan Sipil yang isinya sama dengan kutipan akta.

Seluruh akta catatan sipil mempunyai kekuatan hukum apabila telah ditandatangani oleh pegawai luar biasa catatan sipil diatas materai tempel secukupnya. Kewenangan menandatangani akta catatan sipil hanya beberapa orang yang mendapatkan surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah untuk pekerjaan itu.

Akta kelahiran yang diterbitkan oleh Dinas Catatan Sipil (Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil) ada 4 (empat) macam, yaitu:

- a. Akta kelahiran umum adalah akta kelahiran yang diperoleh sebelum lewat batas waktu pelaporan peristiwa kelahiran. Batas waktu pelaporan ialah 60 (enampuluh) hari kerja sejak peristiwa kelahiran, kecuali untuk Warga Negara Asing adalah 10 (sepuluh) hari kerja sejak peristiwa kelahiran

- b. Akta kelahiran istimewa massal adalah akta kelahiran yang diperoleh setelah melewati batas waktu pelaporan peristiwa kelahiran. Akta Kelahiran Istimewa Massal ini ditujukan kepada penduduk Indonesia Asli yang terkena ketentuan Staatsblad Tahun 1920 Nomor 751 Jo. Staatsblad Tahun 1927 Nomor 564 tentang Pencatatan Sipil bagi orang Indonesia dan Staatsblad Tahun 1933 Nomor 74 Jo. Staatsblad Tahun 1936 Nomor 607 tentang Pencatatan Sipil bagi orang Kristen dan Bangsa Indonesia Asli (Bumiputra) di Pulau Jawa dan Madura, Menado, Minahasa, Saparua dan Maluku.
- c. Akta kelahiran istimewa adalah akta yang diterbitkan khusus bagi orang-orang yang sejak dulunya sudah diwajibkan membuat akta-akta catatan sipil, yang pada saat ini terlambat pencatatannya (sudah melewati batas waktu yang ditentukan), yaitu bagi Warga Negara Indonesia keturunan Asing (Kecuali keturunan India dan Arab) dan Warga Negara Asing. Cara penerbitan Akta Kelahirannya harus melalui sidang Pengadilan Negeri. Berdasarkan penetapan Pengadilan Negeri tersebut, maka diterbitkanlah Akta Kelahiran Istimewa oleh kantor Catatan Sipil.
- d. Akta kelahiran tambahan adalah akta Kelahiran yang diperoleh melalui dispensasi dari Menteri Dalam Negeri. Dimaksudkan dispensasi ini ialah penyelesaian Akta Kelahiran yang terlambat bagi Orang-Orang Indonesia Asli yang lahir dan belum memiliki Akta Kelahiran sampai batas waktu 21

Kegunaan dari akta kelahiran secara pasti menentukan status yang namanya tercantum dalam akta tersebut, bahwa dia anak yang sah dari orang tua yang nama-namanya tercantum pula dalam akta tersebut. Akta kelahiran dapat membuktikan misalnya bahwa orang yang mempunyai akta kelahiran dapat membuktikan bahwa ia cukup umur untuk melakukan perbuatan hukum tertentu seperti untuk melangsungkan perkawinan. Selain itu, akta kelahiran dapat digunakan untuk membuktikan asal-usul seorang anak. Asal-usul anak ini sangat penting bagi diri anak itu sendiri karena dengan mengetahui asal-usulnya, ia dapat membuktikan bahwa dirinya merupakan ahli waris yang sah, untuk mengetahui orang tua dari si anak dan seterusnya.

Salah satu hal paling asasi yang melekat pada diri manusia adalah akta kelahiran. Akta kelahiran akan ikut menentukan nasib manusia kelak kemudian hari. Misalnya, dalam mencari kerja perlu melampirkan akta kelahiran, dalam meneruskan sekolah perlu melampirkan akta kelahiran. Namun persoalannya seperti dilansir media massa adalah tidak setiap orang memiliki akta kelahiran. Saat ini akta kelahiran menjadi isu global dan sangat asasi karena menyangkut identitas diri dan status kewarganegaraan. Hal ini sudah menjadi hak asasi manusia (HAM) menyangkut hak-hak anak yang harus dipenuhi oleh negara. Seorang anak manusia yang lahir kemudian identitasnya tidak terdaftar, maka kelak akan mendapatkan masalah yang akan berakibat pada negara, pemerintah dan masyarakat.

Selain dunia internasional, konstitusi Indonesia yaitu di dalam Pasal 28 ayat (2) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 juga sekali menyatakan setiap

anak mempunyai hak untuk kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang, serta hak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Dalam hal ini termasuk di dalamnya persoalan identitas diri dan akta kelahiran menjadi sangat penting. Kemudian di dalam berbagai undang-undang (UU) di bawah Undang-Undang Dasar 1945, baik Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia maupun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, jelas menyatakan akta kelahiran menjadi hak anak dan tanggung jawab pemerintah untuk memenuhinya.

Pasal 28 UUD 1945 jelas sekali bahwa yang harus memenuhi ini adalah pemerintah. Kemudian dalam pelaksanaannya tanpa dipungut biaya dan pelayanannya sampai pada tingkat kelurahan. Untuk aturan-aturan berikutnya tidak boleh bertentangan dengan ketentuan itu. Undang-undang tentang Administrasi Kependudukan dan juga Peraturan Presiden tentang Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil seharusnya tidak boleh menghambat ketentuan tadi sebagai kewajiban pemerintah yang tidak dipungut biaya alias gratis.