

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A.Latar Belakang**

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil merupakan salah satu instansi pemerintah yang bertugas melayani masyarakat dalam hal pencatatan kelahiran, kematian, perkawinan, perceraian, pengesahan anak dan pengakuan anak. Kependudukan merupakan basis utama dan fokus dari segala persoalan pembangunan. Hampir semua kegiatan pembangunan baik yang bersifat sektoral maupun lintas sektor terarah dan terkait dengan penduduk, atau dengan kata lain penduduk harus menjadi subyek sekaligus objek pembangunan. Oleh karena itu dalam mengurus semua hal yang berhubungan dengan kependudukan ditangani oleh suatu dinas dimana dinas tersebut memberikan semua bentuk pelayanan mengenai kependudukan itu sendiri.

Catatan sipil juga merupakan suatu catatan yang menyangkut kedudukan hukum seseorang. Bahwa 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 Kependudukan dan Catatan Sipil. Oleh karena Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil adalah suatu lembaga resmi Pemerintah yang menangani hal-hal yang menyangkut peristiwa kependudukan 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 autentik 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-bukti autentik yang sifat bukti ini dapat menjadi pedoman untuk membuktikan tentang kedudukan hukumnya. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil mempunyai tugas di bidang pendaftaran dan pencatatan penduduk. Pelayanan kependudukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil diantaranya yaitu seksi perkawinan dan perceraian, seksi kelahiran, kematian, pengakuan dan pengesahan anak. Dari berbagai pelayanan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil tersebut.

Akta kelahiran adalah akta catatan sipil hasil pencatatan terhadap peristiwa kelahiran seseorang. Jika seorang anak belum punya akta kelahiran maka secara hukum keberadaannya dianggap tidak ada oleh Negara. Sampai saat ini masih banyak penduduk yang mengabaikan atau kurang paham akan pentingnya Akta Kelahiran. Akta Kelahiran wajib dimiliki bagi penduduk yang mengalami peristiwa kelahiran dan Akta Kelahiran sangat penting untuk menentukan status hukum seseorang.

Rendahnya angka pencatatan kelahiran dipengaruhi banyak faktor. Di satu sisi, pemerintah sejauh ini belum menyelenggarakan sistem pelayanan

kependudukan yang mudah dan murah, serta belum dapat menciptakan kondisi butuh terhadap akta kelahiran. Di sisi lain, motivasi penduduk untuk memperoleh Akta Kelahiran juga masih rendah karena belum merasa butuh dan ongkos yang dikeluarkan relatif mahal sehingga orang enggan mengurus Akta Kelahiran. Apalagi banyaknya persyaratan termasuk prosedur yang berbelit-belit serta tempat pelayanan yang jauh dari masyarakat yang tinggal di tempat terpencil sehingga menyulitkan mereka untuk mengurus Akta Kelahiran tersebut.

Pembuatan akta kelahiran yang oleh sebagian masyarakat dirasakan kurang penting yang dibarengi dengan ketidakmampuan masyarakat akan biaya ini membuat masih banyaknya masyarakat tidak memiliki Akta Kelahiran. Mereka juga kurang memahami kegunaan akta kelahiran bagi anak mereka nanti, hal ini disebabkan kurangnya sosialisasi dan pemahaman terhadap pentingnya akta kelahiran. Oleh sebab itu disini diperlukan peran pemerintah untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat terhadap pentingnya sebuah akta kelahiran. Pemerintah juga perlu memberikan informasi kepada masyarakat akan fungsi dari akta kelahiran tersebut yang dilihat dari segi masyarakat itu sendiri.

Pencatatan Kependudukan dalam hal perkawinan dan perceraian juga banyak yang mengalami kendala. Selama ini perkawinan di bawah tangan (kawin sirri) banyak terjadi di Indonesia, baik dikalangan masyarakat biasa, para pejabat ataupun para artis, istilah populernya disebut istri simpanan. Tidak dicatatkannya perkawinan tersebut mengakibatkan tidak terlindunginya istri dan anak yang dilahirkan dalam perkawinan tersebut. Oleh karenanya muncul berbagai persoalan yang berkaitan dengan kependudukan.

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil merupakan salah satu instansi pemerintah yang bertugas melayani masyarakat dalam hal pencatatan kelahiran, kematian, perkawinan, perceraian, pengesahan anak dan pengakuan anak. Peranan dinas kependudukan ini sangat krusial dalam melakukan pencatatan kependudukan terutama di Kota Medan.

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan uraian di atas, maka terdapat beberapa hal yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana Peranan Kantor Catatan Sipil dalam Pencatatan Kelahiran?
2. Bagaimana Peranan Kantor Catatan Sipil dalam Pencatatan Perkawinan dan Perceraian?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian yang hendak dicapai adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Peranan Kantor Catatan Sipil dalam Pencatatan Kelahiran.
2. Untuk mengetahui Peranan Kantor Catatan Sipil dalam Pencatatan Perkawinan dan Perceraian.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang didapat dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1) Secara teoritis

Hasil penelitian ini merupakan sumbangan bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum bidang keperdataan khususnya bidang hukum kependudukan serta menambah khasanah perpustakaan.

2) Secara praktis

Bahwa penelitian ini adalah sebagai sumbangan pemikiran bagi ilmu pengetahuan hukum tentang hukum perdata dan diharapkan penelitian ini juga dapat sebagai bahan pegangan dan rujukan dalam mempelajari hukum perdata terutama mengenai kependudukan, akademisi, praktisi hukum, notaris, dan pihak-pihak yang terkait.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Adapun judul yang dipilih adalah “ Peranan Kantor Catatan Sipil dalam Pencatatan Kependudukan di Kota Medan” merupakan hasil pemikiran penulis sendiri. Penelitian ini belum pernah ada yang membuat, walaupun ada, penulis yakin substansi pembahasannya berbeda. Dengan demikian keaslian penulisan penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan.

#### **F. Kerangka Teori dan Konsepsi**

##### **1. Kerangka Teori**

Kerangka teori merupakan pendukung dalam membangun atau berupa penjelasan permasalahan yang dianalisis. Kerangka teori digunakan sebagai pisau analisis terhadap pemecahan permasalahan hukum yang diteliti. Di sini pendapat para sarjana hukum yang digunakan untuk mengkaji permasalahan hukum yang dihadapi. Dengan demikian kerangka teori memuat uraian sistematis tentang teori dasar yang relevan terhadap fakta hukum dan hasil penelitian sebelumnya yang berasal dari pustaka mutakhir yang memuat teori, proposisi, konsep atau pendekatan terbaru yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan.<sup>1</sup>

Penelitian hukum dalam tatanan teori ini diperlukan untuk mengembangkan suatu kajian di bidang hukum tertentu. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan dan memperkaya pengetahuannya dalam penerapan aturan hukum. Dengan melakukan telaah mengenai konsep-konsep hukum, para ahli hukum akan lebih meningkatkan daya interpretasi dan juga mampu menggali teori-teori yang ada di belakang ketentuan hukum tersebut.<sup>2</sup>

Dalam menjawab berbagai permasalahan dalam penelitian ini maka teori yang digunakan adalah teori positivisme yuridis (*legal positivism*). *Legal positivism* adalah aliran yang berpandangan bahwa studi tentang wujud hukum seharusnya merupakan studi tentang hukum yang benar-benar terdapat dalam sistem hukum, dan bukan hukum yang seyogianya ada dalam kaidah-kaidah moral.<sup>3</sup>

Aliran positivis mengatakan "Kaidah hukum itu hanya bersumber dari kekuasaan negara yang tertinggi, dan sumber itu hanyalah hukum positif yang

---

<sup>1</sup> Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang : Bayumedia, 2006, hal.293.

<sup>2</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana, 2006, hal.73.

<sup>3</sup> Achmad Ali, *Sosiologi Hukum Kajian Empiris Terhadap Pengadilan*, Jakarta: IBLAM, 2004, hal.35.

terpisah dari kaidah sosial, bebas dari pengaruh politik, ekonomi, sosial dan budaya".<sup>4</sup>

John Austin sebagai salah seorang penganut positivisme menilai bahwa sumber hukum yang lain adalah sumber hukum yang lebih rendah (*subordinate sources*). Hukum identik dengan kekuasaan negara, dan hukum hanyalah hukum tertulis atau hukum positif saja, dapat menimbulkan kesimpangsiuran dalam memandang keberadaan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) yang ternyata sangat diakui.<sup>5</sup>

Khuzaifah Dimiyati sebagaimana yang dikutip oleh H.R.Otje Salman S. dan Anton F.Susanto dalam bukunya Teori Hukum menjelaskan bahwa dalam positivisme yuridis hukum dipandang sebagai suatu gejala tersendiri yang perlu diolah secara ilmiah. Tujuan positivisme adalah pembentukan struktur-struktur rasional sistem-sistem yuridis yang berlaku. Sebab hukum dipandang sebagai hasil pengolahan ilmiah belaka, akibatnya pembentukan hukum makin profesional. Dalam positivisme yuridis ditambah bahwa hukum adalah sistem yang tertutup (*closed logical system*) artinya peraturan dapat dideduksikan dari undang-undang yang berlaku tanpa perlu meminta bimbingan norma sosial, politik dan moral.<sup>6</sup>

Positivisme yuridis merupakan suatu ajaran ilmiah tentang hukum. positivisme menentukan kenyataan dasar sebagai berikut: *Pertama*, Tata hukum negara tidak dianggap berlaku karena hukum itu mempunyai dasarnya dalam

---

<sup>4</sup> Muchsin, *Ikhtisar Ilmu Hukum*, Jakarta: IBLAM, 2006, hal.138.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hal.140.

<sup>6</sup> H.R.Otje Salman, Anton F.Susanto, *Teori Hukum :Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali* Bandung: Refika Aditama, 2004, hal.80.

kehidupan sosial, bukan juga karena hukum itu bersumber dalam jiwa bangsa (menurut Von Savigny), bukan juga karena hukum itu merupakan cermin dari suatu alam. Dalam pandangan positivisme yuridis hukum hanya berlaku, oleh karena itu mendapat bentuk positifnya dari suatu instansi yang berwenang. *Kedua*, Dalam mempelajari hukum hanya bentuk yuridisnya dapat dipandang. Dengan kata lain: hukum sebagai hukum hanya ada hubungan dengan bentuk formalnya. Dengan ini bentuk yuridis hukum dipisahkan dari kaidah-kaidah hukum material. *Ketiga*, Isi material hukum memang ada, tetapi tidak dipandang sebagai bahan ilmu pengetahuan hukum, oleh sebab isi ini dianggap variabel dan bersifat sewenang-wenang. Isu hukum tergantung dari situasi etis dan politik suatu negara, maka harus dipelajari dalam suatu ilmu pengetahuan lain, bukan dalam ilmu pengetahuan hukum.<sup>7</sup>

Hart dalam teori positivisme yuridis (*legal positivisme*) menyatakan bahwa dalam perspektif positivisme yuridis, hukum dipandang sebagai suatu gejala tersendiri yang perlu diolah secara ilmiah. Tujuan positivisme yuridis adalah pembentukan struktur-struktur rasional sistem-sistem yuridis yang berlaku.<sup>8</sup>

Hart<sup>9</sup> menyatakan akan membuat suatu teori hukum yang umum dan deskriptif. Sehingga melalui teori hukum itu seseorang bisa secara deskriptif membedakan aturan-aturan yang bersifat hukum dari yang bukan. Menurutnya, setiap sistem hukum terdiri atas gabungan antara kaidah primer (*primary rules*)

---

<sup>7</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakarta : Kanisius, 1982, hal.128-129.

<sup>8</sup> Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006, hal.92.

<sup>9</sup> H.L.A.Hart, *The Concept of Law*, diterjemahkan M.Khozim, Bandung: Nusa Media, 2010, hal.239.



dan kaidah sekunder (*secondary rules*). Kaidah primer adalah kaidah yang mewajibkan atau melarang seseorang melakukan sesuatu. Sedangkan kaidah sekunder adalah pengakuan, keputusan, dan perubahan kaidah primer, dan dengan demikian memberikan sifat yuridis kepadanya.

Pemikiran tentang hukum oleh Hart melahirkan positivisme. Positivisme hukum ada dua bentuk yaitu *pertama*, positivisme yuridis di mana hukum dipandang sebagai suatu gejala tersendiri yang perlu diolah secara ilmiah. Tujuan positivisme adalah pembentukan struktur-struktur rasional sistem-sistem yuridis yang berlaku. Dalam positivisme yuridis dikatakan bahwa hukum adalah *closed logical system* artinya peraturan dapat dideduksikan dari undang-undang yang berlaku tanpa meminta bimbingan dari norma sosial, politik, dan moral. *Kedua*, positivisme sosiologis, hukum dipandang sebagai bagian kehidupan masyarakat. Dalam positivisme sosiologis, hukum ditanggapi sebagai terbuka bagi kehidupan masyarakat, yang harus diselidiki melalui metode-metode ilmiah.<sup>10</sup>

*Legal positivism* adalah aliran yang berpandangan bahwa studi tentang wujud hukum seharusnya merupakan studi tentang hukum yang benar-benar terdapat dalam sistem hukum, dan bukan hukum yang seyogianya ada dalam kaidah-kaidah moral.<sup>11</sup>

Dalam positivisme yuridis hukum dipandang sebagai hasil pengolahan ilmiah belaka, akibatnya pembentukan hukum makin profesional. Dalam positivisme yuridis ditambah bahwa hukum adalah sistem yang tertutup (*closed*

---

<sup>10</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Kanisius, 1991, hal.32.

<sup>11</sup> Achmad Ali, *Sosiologi Hukum Kajian Empiris Terhadap Pengadilan*, Jakarta: IBLAM, 2004, hal.35.

*logical system*) artinya peraturan dapat dideduksikan dari undang-undang yang berlaku tanpa perlu meminta bimbingan norma sosial, politik dan moral.<sup>12</sup>

Positivisme yuridis merupakan suatu ajaran ilmiah tentang hukum. positivisme menentukan kenyataan dasar sebagai berikut: *Pertama*, Tata hukum negara tidak dianggap berlaku karena hukum itu mempunyai dasarnya dalam kehidupan sosial, bukan juga karena hukum itu bersumber dalam jiwa bangsa (menurut Von Savigny), bukan juga karena hukum itu merupakan cermin dari suatu alam. Dalam pandangan positivisme yuridis hukum hanya berlaku, oleh karena itu mendapat bentuk positifnya dari suatu instansi yang berwenang. *Kedua*, Dalam mempelajari hukum hanya bentuk yuridisnya dapat dipandang. Dengan kata lain: hukum sebagai hukum hanya ada hubungan dengan bentuk formalnya. Dengan ini bentuk yuridis hukum dipisahkan dari kaidah-kaidah hukum material. *Ketiga*, Isi material hukum memang ada, tetapi tidak dipandang sebagai bahan ilmu pengetahuan hukum, oleh sebab isi ini dianggap variabel dan bersifat sewenang-wenang. Isu hukum tergantung dari situasi etis dan politik suatu negara, maka harus dipelajari dalam suatu ilmu pengetahuan lain, bukan dalam ilmu pengetahuan hukum.<sup>13</sup>

Hukum sebagai kumpulan peraturan atau kaedah mempunyai isi yang bersifat umum<sup>14</sup> dan normatif, umum karena berlaku bagi setiap orang dan

---

<sup>12</sup> H.R.Otje Salman, Anton F.Susanto, *Teori Hukum :Mengingat,Mengumpulkan dan Membuka Kembali* , Bandung: Refika Aditama, 2004, hal.80.

<sup>13</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakarta: Kanisius, 1982, hal.128-129.

<sup>14</sup> Dalam literatur hukum Belanda hukum disebut *objectief recht*, objektif karena sifat umum, mengikat semua orang. Kata *recht* dalam bahasa hukum Belanda, dibagi menjadi dua, yaitu *objectief recht* yang berarti hukum dan *subjectief recht* yang berarti hak dan kewajiban. Sedangkan literatur Perancis digunakan istilah *droit objectif* dan *droit subjectif*. Sudikno

normatif karena menentukan apa yang seyogyanya dilakukan, yang tidak boleh dilakukan atau harus dilakukan serta menentukan bagaimana caranya melaksanakan kepatuhan kepada kaedah-kaedah. Dalam usahanya mengatur, hukum menyesuaikan kepentingan perorangan dengan kepentingan masyarakat sebaik-baiknya serta berusaha mencari keseimbangan antara memberi kebebasan kepada individu dan melindungi masyarakat terhadap kebebasan individu.<sup>15</sup>

Lawrence M.Friedman menguraikan sistem hukum sebagai tatanan yang merupakan suatu kesatuan yang utuh meliputi substansi (*substance*), struktur (*structure*) dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>16</sup> Satjipto Rahardjo menjelaskan sebagai berikut :<sup>17</sup>

Substansi hukum adalah peraturan-peraturan yang dipakai oleh para pelaku hukum pada waktu melakukan perbuatan-perbuatan serta hubungan-hubungan hukum.

Struktur hukum adalah pola yang memperlihatkan tentang bagaimana hukum itu dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini memperlihatkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan lain-lain badan serta proses hukum itu berjalan dijalankan.

Budaya hukum disebut dengan Kultur hukum untuk menggantikan istilah tuntutan dan permintaan, yang datang dari rakyat atau para pemakai jasa hukum. Di belakang tuntutan itu kecuali didorong oleh kepentingan terlihat juga adanya faktor-faktor seperti ide, sikap, keyakinan, harapan dan pendapat mengenai hukum.

## 2. Konsepsi

Pencatatan sipil adalah suatu lembaga hukum yang mengadakan pendaftaran, pencatatan serta pembukuan yang selengkap-lengkapnyanya dan sejelas-

---

Mertokusumo, *Op.Cit.*, hal.41.Bandingkan dengan Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2001, hal. 42.

<sup>15</sup> Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.*, hal. 41.

<sup>16</sup> Lawrence M.Friedmann, *American Law*, New York-London,: W.W.Norton Company , 1984, hal.5.

<sup>17</sup> Satjipto Rahardjo, 2000,*Op.Cit.*, hal.167.

jelasan untuk memberikan ketertiban dan kepastian hukum atas peristiwa kelahiran, perkawinan, perceraian, dan kematian seseorang.

Kependudukan adalah hal ihwal yang berkaitan dengan jumlah, struktur, umur, jenis kelamin, agama, kelahiran, perkawinan, kehamilan, kematian, persebaran, mobilitas dan kualitas serta ketahanannya yang menyangkut politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis dan Sifat Penelitian**

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis. Penelitian yang bersifat deskriptif analitis merupakan suatu penelitian yang menggambarkan, menelaah, menjelaskan, dan menganalisis suatu peraturan hukum.<sup>18</sup>

Penelitian ini mempergunakan metode yuridis normatif, dengan pendekatan yang bersifat kualitatif. Metode penelitian yuridis normatif adalah metode penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.<sup>19</sup> Dalam penelitian yuridis normatif yang dipergunakan adalah merujuk pada sumber bahan hukum, yakni penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam berbagai perangkat hukum.

### **2. Sumber Data**

Adapun data sekunder yang diperoleh dari penelitian kepustakaan (*library research*) bertujuan untuk mendapatkan konsep-konsep, teori-teori dan informasi-

---

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986, hal.63

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004, hal.14

informasi serta pemikiran konseptual dari peneliti pendahulu baik berupa peraturan perundang-undangan dan karya ilmiah lainnya. Data sekunder Penelitian yang digunakan terdiri dari :<sup>20</sup>

- 1) Bahan hukum primer yakni bahan hukum yang terdiri dari aturan hukum yang terdapat pada berbagai perangkat hukum atau peraturan perundang-undangan.
- 2) Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal-jurnal, pendapat sarjana, dan hasil-hasil penelitian.
- 3) Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu dengan meneliti sumber bacaan yang berhubungan dengan topik dalam penelitian ini, seperti: Buku-buku hukum, majalah hukum, artikel-artikel, pendapat para sarjana, dan bahan-bahan lainnya.

### **4. Analisa Data**

Seluruh data yang sudah diperoleh dan dikumpulkan selanjutnya akan ditelaah dan dianalisis secara kualitatif dengan mempelajari seluruh jawaban kemudian diolah dengan menggunakan metode deduktif dan terakhir dilakukan pembahasan untuk menyelesaikan permasalahan yang ada. Dengan demikian

---

<sup>20</sup> Jhonny Ibrahim, *Op.Cit.*, hal.192.

kegiatan analisis ini diharapkan akan memberikan solusi atas permasalahan dalam penelitian ini.

