

**PENERAPAN UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN
TERHADAP PENERBITAN AKTA KELAHIRAN
DI KOTA TANJUNGPINANG**

Nurmansyah *

**Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Kepulauan
Riau**

Abstract

The purpose of this study was to analyze the effectiveness of the implementation of the Law on Population Administration related to the issuance of birth certificates among children in Tanjungpinang City. It is also to analyze and find a birth attendant role in the acceleration of the birth registration of birth certificates. Futhermore, it analyzes the roles of the Department of Population and Civil Registration Tanjungpinang in accelerating the increase of the coverage of birth certificates among children in Tanjungpinang City. The data collection was done through structured interviews to the parties involved in the birth registration of children, and by studying documents. The method used in this study was a socio-legal method. The results showed that the issuance of birth certificates services among children in Tanjungpinang City has not been optimazed. This occurs due to the lack of public awareness. Services are hard to reach communities and lengthy time service process of the birth certificate issuance. In addition, the limited number and quality of human resources/officers are also obstacles in performing effective services. It requires the strategic efforts and innovatives involving active participations of the Executing Agency and Stakeholders to effectively realizing the issuance of birth certificates services in Tanjungpinang City.

Keywords : Population Administration, Birth Certificate, Tanjungpinang City

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis efektivitas penerapan Undang-Undang Administrasi Kependudukan terkait penerbitan akta kelahiran di kalangan anak di Kota Tanjungpinang, menganalisa dan menemukan peran penolong persalinan terhadap pencatatan kelahiran dalam percepatan peningkatan cakupan kepemilikan akta kelahiran di kalangan anak di Kota Tanjungpinang, serta menganalisa dan menemukan peran Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungpinang dalam percepatan peningkatan cakupan kepemilikan akta kelahiran di kalangan anak di Kota Tanjungpinang. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara terstruktur kepada pihak-pihak yang terkait dalam pencatatan kelahiran anak dan dengan melakukan studi dokumen. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode Yuridis Sosiologis. Hasil penelitian

* Alamat korespondensi : nurmansyahkanwilkepri@gmail.com

menunjukkan bahwa pelayanan penerbitan akta kelahiran di kalangan anak di Kota Tanjungpinang masih belum maksimal berdasarkan data cakupan kepemilikan akta kelahiran di kalangan anak yang dimiliki Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungpinang. Hal ini disebabkan karena rendahnya kesadaran masyarakat, pelayanan yang sulit dijangkau masyarakat, waktu proses pelayanan penerbitan akta kelahiran yang lama, keterbatasan jumlah dan kualitas sumber daya manusia/petugas menjadi kendala dalam mewujudkan pelayanan yang efektif. Untuk itu diperlukan upaya-upaya strategis dan inovatif yang melibatkan peran aktif dari Instansi Pelaksana dan para *Stakeholder* dalam mewujudkan pelayanan penerbitan akta kelahiran yang efektif di Kota Tanjungpinang.

Kata Kunci : Administrasi Kependudukan, Akta Kelahiran, Kota Tanjungpinang

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan tercantum beberapa perubahan yang mendasar yang salah satunya yaitu terkait pelayanan Akta Kelahiran diantaranya yaitu penerbitan Akta Kelahiran yang pelaporannya melebihi batas waktu 1 (satu) Tahun yang memerlukan penetapan Pengadilan Negeri, diubah menjadi cukup hanya Keputusan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota. Selain itu, perubahan dalam penerbitan Akta Pencatatan Sipil (Akta Kelahiran) yang semula dilaksanakan di tempat terjadinya peristiwa penting, diubah menjadi penerbitannya di tempat domisili penduduk. Selanjutnya perubahan stelsel aktif yang semula diwajibkan kepada penduduk, diubah menjadi stelsel aktif diwajibkan kepada pemerintah melalui petugas. Perubahan-perubahan mendasar tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas pelayanan administrasi kependudukan kepada masyarakat khususnya dalam upaya meningkatkan kepemilikan Akta Kelahiran bagi penduduk.

Namun cakupan kepemilikan akta kelahiran secara Nasional sebagai wujud pengakuan Negara atas identitas anak masih rendah. Sehingga dengan adanya beberapa perubahan undang-undang administrasi kependudukan diharapkan dapat meningkatkan jumlah kepemilikan akta kelahiran. Pemerintah Pusat telah menetapkan Target Nasional Indikator Kepemilikan Akta Kelahiran di kalangan Anak sebagaimana tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015 – 2019.

Tabel 1.1. Target Nasional Penduduk Usia 0 – 18 Tahun yang Memiliki Akta Kelahiran Tahun 2015 sampai dengan Tahun 2019

No.	Tahun	Target Cakupan
1	2015	75 %
2	2016	77,5 %
3	2017	80 %

4	2018	82,5 %
5	2019	85 %

Sumber : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015–2019¹

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungpinang selaku instansi pelaksana dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan di Kota Tanjungpinang pada bulan Desember 2015 merilis data jumlah kepemilikan Akta Kelahiran Anak sebagaimana tabel dibawah ini:

Tabel 1.2. Penduduk Kota Tanjungpinang Usia 0 – 18 Tahun yang Memiliki Akta Kelahiran Bulan Desember 2015

No	Kecamatan	Jumlah Penduduk	Jumlah Anak 0 – 18 TH	Kepemilikan Akta Kelahiran		Ket.
				Jumlah	%	
1	Tanjungpinang Barat	61.176	16.774	11.120	66,4 %	-
2	Tanjungpinang Timur	98.243	33.002	21.944	66,5 %	-
3	Tanjungpinang Kota	24.375	6.485	4.167	64,3 %	-
4	Bukit Bestari	67.690	19.935	14.139	70,9 %	-
	Jumlah	251.484	76.166	51.370	67,4 %	-

Sumber : Data Kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungpinang Tahun 2015

Berdasarkan data kependudukan diatas, persentase kepemilikan akta kelahiran anak (penduduk usia 0 – 18 tahun) bulan Desember tahun 2015 di Kota Tanjungpinang sebesar 67,4 % masih berada di bawah target nasional yang menargetkan di tahun 2015 diharapkan sebesar 75 %. Hal ini tentunya menjadi perhatian khusus dari Pemerintah Kota Tanjungpinang sebagai perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat yang menargetkan adanya percepatan dalam peningkatan kepemilikan akta kelahiran secara nasional.

Dengan melihat kenyataan bahwa kepemilikan akta kelahiran di Kota Tanjungpinang yang masih rendah dan belum memenuhi target yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat melalui Kementerian Dalam Negeri serta adanya berbagai permasalahan dalam penerbitan akta kelahiran, maka peneliti tertarik untuk menuangkannya dalam bentuk penelitian.

¹ Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimanakah efektivitas penerapan Undang-Undang Administrasi Kependudukan terkait penerbitan akta kelahiran di kalangan anak di Kota Tanjungpinang ?
2. Bagaimana peran Penolong Persalinan terhadap pencatatan kelahiran dalam percepatan peningkatan cakupan kepemilikan akta kelahiran di kalangan anak di Kota Tanjungpinang ?
3. Bagaimana Peran Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungpinang dalam percepatan peningkatan cakupan kepemilikan akta kelahiran di kalangan anak di Kota Tanjungpinang ?

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian hukum empiris/sosiologis yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian efektifitas hukum, dalam hal ini efektifitasnya penerapan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dalam pengurusan akta kelahiran. Peneliti memilih jenis penelitian hukum ini karena melihat adanya beberapa permasalahan yang muncul menyangkut pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil khususnya pengurusan akta kelahiran yang terjadi di Kota Tanjungpinang yaitu jumlah kepemilikan akta kelahiran yang masih relatif rendah dibandingkan dengan jumlah kelahiran anak serta untuk menganalisis efektifitas penerapan peraturan perundang-undangan terkait administrasi kependudukan.

Untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini, peneliti akan melakukan beberapa tahap penelitian sebagai berikut: Penelitian lapangan pada Instansi Pelaksana yaitu Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Kota Tanjungpinang; Penelitian tentang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan administrasi kependudukan khususnya dalam penerbitan akta kelahiran.

Untuk memperoleh data-data yang diperlukan dalam penelitian ini disesuaikan dengan metode pendekatan dan jenis data yang digunakan. Maka teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara dan studi pustaka/dokumen.

Metode analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode pendekatan kualitatif, yaitu suatu pembahasan yang dilakukan dengan cara memadukan antara penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Penelitian kepustakaan yang dilakukan adalah membandingkan peraturan-peraturan, ketentuan-ketentuan, dan buku referensi, serta data yang diperoleh, kemudian dianalisis secara kualitatif yang akan memberikan gambaran menyeluruh tentang aspek hukum yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti.²

² Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012.

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Efektivitas Penerapan Undang-Undang Administrasi Kependudukan Terkait Penerbitan Akta Kelahiran di Kalangan Anak di Kota Tanjungpinang

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang disahkan oleh DPR RI pada tanggal 26 November 2013 merupakan perubahan yang mendasar di bidang administrasi kependudukan. Tujuan utama dari perubahan Undang-Undang dimaksud adalah untuk meningkatkan efektivitas pelayanan administrasi kependudukan kepada masyarakat, menjamin akurasi data kependudukan dan ketunggalan Nomor Induk Kependudukan (NIK) serta ketunggalan dokumen kependudukan.

Dengan adanya beberapa perubahan substansi mendasar diatas, diharapkan penyelenggaraan administrasi kependudukan dapat berjalan efektif. Berdasarkan penelitian yang dilakukan melalui metode wawancara dan studi pustaka/dokumen menunjukkan bahwa pelayanan penerbitan akta kelahiran di kalangan anak di Kota Tanjungpinang belum efektif karena cakupan kepemilikan akta kelahiran di kalangan anak usia 0 – 18 tahun pada bulan Desember 2015 masih rendah sekitar 67,4% menurut data yang dimiliki Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungpinang. Capaian cakupan kepemilikan akta kelahiran di kalangan anak ini masih berada dibawah target nasional yang menargetkan capaian sebesar 75%. Hal ini terjadi karena masih ditemukan keterlambatan dalam pencatatan kelahiran yang disebabkan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas berjalannya hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto yaitu: *Faktor hukumnya sendiri*, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang administrasi kependudukan yang terkait penerbitan akta kelahiran telah mengatur beberapa ketentuan yang menjadi solusi atas kendala atau permasalahan yang muncul sebelumnya. Seperti Stelsel Aktif yang dahulu diwajibkan kepada penduduk diubah menjadi Stelsel Aktif diwajibkan kepada Pemerintah melalui Petugas; penerbitan akta pencatatan sipil (akta kelahiran) yang semula dilaksanakan di tempat terjadinya peristiwa penting (asas peristiwa) diubah menjadi penerbitannya di tempat domisili penduduk (asas domisili); penerbitan akta kelahiran yang pelaporannya melebihi batas waktu 1 (satu) tahun cukup dengan keputusan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota; dan yang terakhir yaitu pengurusan dan penerbitan akta kelahiran yang tidak dipungut biaya (gratis) dan penghapusan denda keterlambatan pelaporan kelahiran. Artinya Undang-Undang telah mengatur kemudahan-kemudahan bagi penduduk dalam mengurus penerbitan akta kelahiran. Hanya saja sampai dengan saat ini peraturan pelaksana atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 belum ada.; *Faktor penegak hukum*, Tenaga Penyuluh di Disdukcapil Kota

Tanjungpinang yang bertugas memberikan penyuluhan dalam upaya meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya kepemilikan akta kelahiran masih kurang dan belum merata, maka diperlukan Sumber Daya Manusia (Petugas Penyuluhan) yang memadai dan merata. Disamping itu juga jumlah petugas pelayanan akta kelahiran di Disdukcapil yang masih kurang.; *Faktor sarana dan fasilitas*, Sarana dan fasilitas pendukung seperti komputer/laptop, sistem, dan kendaraan operasional yang belum memadai. Juga biaya operasional pelaksanaan kegiatan (ATK, formulir, blanko, operasional petugas) masih terbatas dan belum adanya biaya transportasi.; *Faktor Masyarakat*, Rendahnya cakupan kepemilikan akta kelahiran anak di Kota Tanjungpinang antara lain disebabkan Kurangnya kesadaran masyarakat akan pentingnya akta kelahiran sebagai jaminan hukum bagi anak, pandangan masyarakat yang keliru mengenai proses kepemilikan akta kelahiran anak di Disdukcapil yang membutuhkan biaya, waktu yang lama dan proses yang rumit. Selain itu, semakin rendahnya tingkat pendidikan dan ekonomi masyarakat, maka semakin rendah pula kesadaran masyarakat untuk mengurus akta kelahiran.; *Faktor Kebudayaan*, Kebiasaan masyarakat Indonesia khususnya di Kota Tanjungpinang, dimana masyarakat baru mengurus akta kelahiran pada saat akta kelahiran tersebut diperlukan.

2. Peran Penolong Persalinan Terhadap Pencatatan Kelahiran dalam Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran di Kalangan Anak di Kota Tanjungpinang

Pelayanan pengurusan penerbitan akta kelahiran anak melalui alur proses normal yaitu melalui RT/RW kemudian melapor ke Kelurahan, dan setelahnya baru melakukan pengurusan akta kelahiran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil belum efektif dalam percepatan peningkatan kepemilikan akta kelahiran anak di Kota Tanjungpinang. Pemerintah berusaha melibatkan *stakeholder* terkait yang salah satunya adalah penolong persalinan.

Penolong Persalinan adalah tenaga yang dapat memberikan pertolongan persalinan atau kelahiran. Tenaga penolong persalinan dapat dibedakan menjadi dua yaitu: tenaga kesehatan profesional (Dokter Spesialis Kandungan dan Bidan); dan Dukun Bayi (terlatih dan tidak terlatih). Penolong persalinan dapat melakukan praktik di Rumah Sakit, Puskesmas, Rumah Bersalin, dan tempat praktik pribadi.

Bidan (bahasa Inggris: *Midwife*) adalah seseorang yang telah mengikuti program pendidikan bidan yang diakui di negaranya dan telah lulus dari pendidikan tersebut, serta memenuhi kualifikasi untuk didaftarkan (register) dan atau memiliki izin yang sah (lisensi) untuk melakukan praktik bidan.³

Menurut Undang-undang No. 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan, bidan adalah tenaga kesehatan yang dikelompokkan ke dalam

³ <https://id.wikipedia.org/wiki/Bidan>, diakses tanggal 18 November 2015.

tenaga kebidanan, memiliki kewenangan untuk melakukan pelayanan kesehatan ibu, pelayanan kesehatan anak, dan pelayanan kesehatan reproduksi perempuan dan keluarga berencana. Bidan diakui sebagai tenaga profesional di dalam bidang kesehatan yang bertanggung-jawab dan akuntabel, yang bekerja sebagai mitra perempuan untuk memberikan dukungan, asuhan dan nasehat selama masa hamil, masa persalinan dan masa nifas, memfasilitasi dan memimpin persalinan atas tanggung jawab sendiri dan memberikan asuhan kepada bayi baru lahir, dan bayi. Asuhan ini mencakup upaya pencegahan, promosi persalinan normal, deteksi komplikasi pada ibu dan anak, dan akses bantuan medis atau bantuan lain yang sesuai, serta melaksanakan tindakan kegawat-daruratan.⁴

Persepsi modern tentang profesi bidan memberikan penekanan bahwa di dalam melakukan praktiknya, bidan profesional berperan dalam:

- a. Memantau aspek fisik, psikologi dan sosial dari seorang perempuan yang hamil, bersalin, dan juga periode setelah melahirkan (post-partum);
- b. Bertindak sebagai seorang pendidik dan konselor kesehatan ibu dan anak, serta bagi keluarga dan komunitas. Bidan memberikan edukasi, konseling, perawatan kehamilan, dengan terlibat membantu secara penuh hingga periode setelah melahirkan;
- c. Melakukan minimisasi tindakan medis, sehingga lebih mengarahkan seluruh upaya sesuai kompetensinya agar persalinan berjalan secara normal / alami;
- d. Melakukan identifikasi secara dini dan merujuk klien yang membutuhkan pertolongan dokter SpOG.

Bidan dapat melakukan praktik di berbagai tatanan pelayanan kesehatan seperti di Klinik, Rumah Sakit, Rumah Sakit Bersalin, Rumah Sakit Ibu dan Anak (RSIA), termasuk melakukan praktik di rumah yang disebut dengan Bidan Praktik Mandiri (BPM).

Peranan penolong persalinan dalam pencatatan kelahiran saat ini diantaranya memberikan advokasi kepada masyarakat untuk mengurus pencatatan kelahiran tepat waktu dan membuat Surat Keterangan Lahir yang diberikan kepada Pasien. Manfaat dari Surat Keterangan Lahir dari Dokter/Bidan/Penolong, yaitu sebagai berkas yang harus dipenuhi oleh penduduk yang akan mengurus pembuatan Akta Kelahiran.

Menurut Pasal 18 Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 900/MENKES/SK/VII/2002 tentang Registrasi dan Praktik Bidan menyebutkan bahwa Bidan dalam memberikan pelayanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 berwenang untuk:

- a) Memberikan imunisasi;
- b) Memberikan suntikan pada penyulit kehamilan, persalinan, dan nifas;

⁴ http://ibi.or.id/id/article_view/a20150112004/definisi.html, diakses tanggal 18 November 2015.

- c) Mengeluarkan placenta secara manual;
- d) Bimbingan senam hamil;
- e) Pengeluaran sisa jaringan konsepsi;
- f) Episiotomi;
- g) Penjahitan luka episiotomi dan luka jalan lahir sampai tingkat ii;
- h) Amniotomi pada pembukaan serviks lebih dari 4 cm;
- i) Pemberian infus;
- j) Pemberian suntikan intramuskuler uterotonika, antibiotika, dan sedativa;
- k) Kompresi bimanual;
- l) Versi ekstraksi gemelli pada kelahiran bayi kedua dan seterusnya;
- m) Vacuum ekstraksi dengan kepala bayi di dasar panggul;
- n) Pengendalian anemi;
- o) Meningkatkan pemeliharaan dan penggunaan air susu ibu;
- p) Resusitasi pada bayi baru lahir dengan asfiksia;
- q) Penanganan hipotermi;
- r) Pemberian minum dengan sonde/pipet;
- s) Pemberian obat-obat terbatas, melalui lembaran permintaan obat sesuai dengan formulir vi terlampir;
- t) Pemberian surat keterangan kelahiran dan kematian.

Pada petunjuk pelaksanaan praktik Bidan menurut Surat Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 900/MENKES/SK/VII/2002 tentang Registrasi dan Praktik Bidan, di bagian wewenang Bidan menyebutkan bahwa pemberian Surat Keterangan Kelahiran dilaksanakan dengan ketentuan bahwa untuk keterangan kelahiran hanya dapat dibuat oleh Bidan yang memberikan pertolongan persalinan dengan menyebutkan : Identitas Bidan; Identitas suami dan ibu yang melahirkan; jenis kelamin, berat badan dan panjang badan anak yang dilahirkan; serta waktu kelahiran (tempat, tanggal dan jam).

Berdasarkan hasil penelitian dilapangan dan studi dokumen yang peneliti lakukan menunjukkan bahwa:

- a) Peran dari penolong persalinan terhadap penerbitan Akta Kelahiran hanyalah sebatas memberikan Surat Keterangan Kelahiran dan diberikan kepada orang tua bayi. Hal ini sesuai dengan ketentuan Surat Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 900/MENKES/SK/VII/2002 tentang Registrasi dan Praktik Bidan.
- b) Ada juga ditemukan penolong persalinan (khususnya di Rumah Bersalin dan Bidan Praktik Mandiri) yang memberikan bantuan jasa kepada penduduk (orang tua bayi) dalam pengurusan akta kelahiran dengan meminta biaya jasa. Hal ini tentunya bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menyebutkan bahwa dalam pengurusan dan penerbitan akta kelahiran penduduk tidak dipungut biaya. Berkenaan dengan hal ini, penolong persalinan tidak dapat dipersalahkan, karena pada beberapa kasus terkadang permintaan bantuan tersebut adalah kemauan dari penduduk sendiri,

tentunya mereka tidak keberatan dengan biaya jasa yang dibebankan.

- c) Penolong persalinan sebagai pihak yang pertama dalam persalinan/kelahiran, diharapkan dapat berperan sebagai pihak yang mampu memberikan konseling dan informasi kepada penduduk (orang tua bayi) terkait persyaratan dan tata cara dalam pengurusan penerbitan akta kelahiran anak. Dan juga dapat memberikan pengetahuan dan kesadaran kepada penduduk (orang tua bayi) terkait pentingnya memiliki akta kelahiran bagi anak.
- d) Khusus di Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Kota Tanjungpinang, telah dilakukan penandatanganan perjanjian kerjasama dengan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungpinang tentang pelayanan akta kelahiran bayi baru lahir.
- e) Sedangkan dengan Puskesmas, Rumah Bersalin dan Bidan Praktik Mandiri belum ada perjanjian kerjasama dengan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungpinang tentang pelayanan akta kelahiran bayi baru lahir.

Berdasarkan hasil pembahasan diatas, dapat disimpulkan bahwa peran penolong persalinan (baik di Rumah Sakit, Rumah Bersalin, Puskesmas, dan Bidan Praktik Mandiri) dalam percepatan penerbitan akta kelahiran anak di Kota Tanjungpinang masih belum efektif sebagaimana teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto bahwa faktor yang mempengaruhi penegakan hukum meliputi hukumnya sendiri, penegak hukum, sarana atau fasilitas, masyarakat, kebudayaan. Hal ini dapat diuraikan sebagai berikut: *Faktor hukumnya sendiri*, Terkait peran penolong persalinan dalam penerbitan akta kelahiran anak saat ini belum ada peraturan/ketentuan yang mengatur tentang tugas dan kewajiban penolong persalinan (di Rumah Sakit, Rumah Bersalin, Puskesmas, dan Bidan Praktik Mandiri). Yang ada hanya sebatas perjanjian kerjasama dengan pihak Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Kota Tanjungpinang. Sementara dengan pihak Rumah Bersalin, Puskesmas, dan Bidan Praktik Mandiri belum ada perjanjian kerjasama, Peneliti memandang bahwa perjanjian kerjasama yang telah ada kurang efektif dalam pelaksanaannya, oleh karena itu perlu ditetapkan Peraturan Pelaksana yang mengatur tentang keterlibatan *stakeholder* secara aktif dalam pencatatan pelaporan kelahiran anak sehingga pelayanan pengurusan akta kelahiran yang bisa dilakukan melalui berbagai jalur pelaporan yaitu melalui pelaporan pencatatan kelahiran di Rumah Sakit, Puskesmas, Rumah Bersalin, dan Bidan Praktik Mandiri.; *Faktor penegak hukum*, Pihak-pihak yang diharapkan terlibat dalam pelaporan pencatatan kelahiran yaitu Rumah Sakit, Rumah Bersalin, Puskesmas, dan Bidan Praktik Mandiri belum memiliki petugas yang memahami pelayanan penerbitan akta kelahiran. Untuk itu perlu mempersiapkan SDM/ petugas pelayanan ditataran RSUD, Rumah Bersalin, Puskesmas, dan Bidan Praktik Mandiri yang memiliki pengetahuan yang memadai terkait penerbitan akta kelahiran.; *Faktor*

sarana atau fasilitas, Sarana hukum (yuridis instrument) dan fasilitas terhadap pelayanan penerbitan akta kelahiran anak melalui jalur Rumah Sakit, Rumah Bersalin, Puskesmas, dan Bidan Praktik Mandiri di Kota Tanjungpinang belum ada, sehingga dapat menyebabkan terjadinya keterlambatan dalam penerbitan akta kelahiran anak. Dengan adanya sarana hukum dan fasilitas yang memadai di Rumah Sakit, Rumah Bersalin, Puskesmas, dan Bidan Praktik Mandiri diharapkan penerbitan akta kelahiran dapat dilakukan dengan cepat.; *Faktor Masyarakat*, Pendangan masyarakat Indonesia khususnya di Kota Tanjungpinang yang menganggap jalur birokrasi pemerintahan yang panjang dan berbelit. Untuk itu diperlukan adanya pelayanan penerbitan akta kelahiran anak melalui jalur Rumah Sakit, Rumah Bersalin, Puskesmas, dan Bidan Praktik Mandiri yang lebih singkat dan cepat.; *Faktor Kebudayaan*, Kenyataan yang terjadi di Kota Tanjungpinang, masyarakat baru akan mengurus akta kelahiran anak ketika dokumen kependudukan tersebut diperlukan untuk masuk sekolah, mengurus passport sehingga menyebabkan keterlambatan dalam pengurusan penerbitan akta kelahiran.

3. Peran Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungpinang dalam Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran di Kalangan Anak di Kota Tanjungpinang

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, peneliti menemukan dan menganalisis upaya-upaya yang telah dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungpinang dalam percepatan peningkatan cakupan kepemilikan Akta Kelahiran sebagaimana uraian dibawah ini:

a) Pembebasan Biaya Administrasi Kependudukan

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungpinang memberlakukan pembebasan biaya administrasi kependudukan berdasarkan Surat Edaran Walikota Tanjungpinang Nomor 470/570.1/5.11.01/2014 tanggal 25 Juli 2014 tentang pelayanan administrasi kependudukan. Adapun isi dari surat edaran tersebut menyebutkan bahwa pengurusan dan penerbitan Dokumen Kependudukan maupun denda keterlambatan tidak dipungut biaya (gratis) terhitung berlaku sejak 1 Agustus 2014. Hal ini merupakan bentuk pelaksanaan dari Pasal 79A Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang administrasi kependudukan.

Sebelum adanya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 ini, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Tanjungpinang bersama Walikota Tanjungpinang telah menetapkan Peraturan Daerah (PERDA) Kota Tanjungpinang Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. PERDA ini dibuat berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 23/2006 tentang administrasi kependudukan dan Pasal 17 Peraturan Pemerintah

Nomor 37 Tahun 2007 tentang pelaksanaan UU No. 23/2006 yang menyebutkan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban dan bertanggungjawab menyelenggarakan urusan administrasi kependudukan.

Dalam PERDA Nomor 9 Tahun 2011 tersebut, belum ada Pasal yang mengatur ketentuan pengurusan dan penerbitan Dokumen Kependudukan tidak dipungut biaya. Hanya terdapat ketentuan setiap penduduk dikenai sanksi administratif berupa denda atas keterlambatan pelaporan peristiwa kependudukan yaitu pada Pasal 96. Oleh sebab itu, Pemerintah Kota Tanjungpinang telah melakukan perubahan atau revisi PERDA Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan yang berdasarkan Undang-Undang Administrasi Kependudukan yang baru yaitu UU No. 24 Tahun 2013 yaitu Peraturan Daerah Kota Tanjungpinang Nomor 4 Tahun 2015 tentang perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

b) Penyuluhan/Sosialisasi Tentang Akta Kelahiran

Penyuluhan/Sosialisasi tentang Akta Kelahiran dengan sarasannya adalah kelompok masyarakat, bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang pentingnya Akta Kelahiran anak dengan cara melakukan penyuluhan ke masyarakat Tanjungpinang bertempat di 18 Kelurahan se-Kota Tanjungpinang. Sosialisasi tentang pelayanan Akta Kelahiran ke masyarakat dilakukan juga melalui penempatan poster/banner dan leaflet Akta Kelahiran di tempat-tempat umum seperti Kantor Kelurahan, Kecamatan, Puskesmas, dan Rumah Sakit. Namun dalam pelaksanaannya masih kurang maksimal karena kualitas Petugas yang terlibat dalam penyuluhan belum memadai dan merata.

c) Pelayanan Jemput Bola Akta Kelahiran bagi Masyarakat Miskin

Kegiatan ini ditujukan untuk masyarakat miskin dan pendidikan rendah agar bisa memiliki Akta Kelahiran. Pelayanan jemput bola keliling dilakukan oleh Petugas dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungpinang ke kelurahan-kelurahan se-Kota Tanjungpinang (18 Kelurahan) dengan membuat jadwal pelayanan. Namun dalam pelaksanaannya masih kurang maksimal karena adanya kendala yaitu:

- Jumlah Sumber Daya Manusia / Petugas dari Disdukcapil Kota Tanjungpinang yang melakukan program Akta Kelahiran jemput bola terbatas;
- Belum adanya biaya operasional/transportasi untuk pelaksanaan program jemput bola ini.

d) Kerjasama Secara Formal dengan *Stakeholder* terkait

Melakukan koordinasi dan penjajakan kerjasama ke lintas sektor terkait serta mengikat komitmen *stakeholder* melalui penandatanganan perjanjian kerjasama antara Disdukcapil Kota

Tanjungpinang dengan Rumah Sakit; Dinas Kesehatan yang membawahi Puskesmas, Rumah Bersalin, dan Bidan Praktik Mandiri.

Dalam hal ini, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungpinang dan RSUD Kota Tanjungpinang telah menandatangani perjanjian kerjasama pada tanggal 1 Februari 2016 tentang pelayanan Akta Kelahiran bayi baru lahir penduduk Kota Tanjungpinang di Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Rumah Sakit Umum Daerah Kota Tanjungpinang.

Sementara itu, penandatanganan perjanjian kerjasama pelayanan Akta Kelahiran bayi baru lahir dengan Dinas Kesehatan yang membawahi Puskesmas, Rumah Bersalin, dan Bidan Penolong Persalinan belum dilakukan.

- e) Pembentukan Tim Percepatan Peningkatan Cakupan Akta Kelahiran Penduduk Kota Tanjungpinang, dengan menerbitkan Surat Keputusan Walikota Tanjungpinang

Berdasarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 471.11/4954/SJ tanggal 31 Agustus 2015, Pemerintah Kota Tanjungpinang diminta untuk membentuk Tim Percepatan Penerbitan Akta Kelahiran di Kalangan Anak dengan melibatkan semua Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Instansi dan unsur lainnya yang dapat mempercepat penerbitan Akta Kelahiran di kalangan anak. Tim Percepatan ini nantinya akan bekerja menggerakkan semua pihak terkait agar melakukan tindakan-tindakan nyata dalam mewujudkan peningkatan cakupan kepemilikan Akta Kelahiran Anak usia 0 – 18 tahun, dan secara berkala menyampaikan laporan tertulis kepada Walikota Tanjungpinang tentang hasil pemantauan dan evaluasi pelaksanaan percepatan penerbitan Akta Kelahiran, yang tembusannya disampaikan kepada semua pihak terkait.

Dari hasil wawancara diperoleh informasi bahwa Surat Keputusan Walikota tentang pembentukan Tim Percepatan Peningkatan Cakupan Akta Kelahiran di Kota Tanjungpinang ini masih belum ditetapkan oleh Walikota Tanjungpinang.

- f) Mengadakan *in-house training* dalam rangka persiapan *Skill* Sumber Daya Manusia Petugas.

In House Training ini dilakukan untuk meningkatkan pengetahuan SDM tentang tata cara / persyaratan pelayanan akta kelahiran dan mempersiapkan tenaga pelaksana pelayanan Akta Kelahiran yang ada di RSUD, Puskesmas, Rumah Bersalin, dan Bidan Penolong Kelahiran serta melakukan training terhadap petugas Register di 18 Kelurahan.

Hasil analisis pembahasan tersebut diatas mengukuhkan teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto yang menyebutkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas hukum (penegakan hukum) meliputi hukumnya sendiri, penegak

hukum, sarana atau fasilitas, masyarakat, dan kebudayaan. Berdasarkan hasil penelitian lapangan dan studi pustaka/studi dokumen, maka faktor-faktor tersebut dapat diuraikan sebagai berikut: *Faktor hukumnya sendiri*, Dilihat dari peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang administrasi kependudukan dapat dikatakan bahwa ketentuan-ketentuan yang bertujuan agar penegakan hukum atau efektivitas hukum dapat berjalan dengan efektif telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 dan turunannya sampai dengan Peraturan Daerah Kota Tanjungpinang Nomor 4 Tahun 2015 tentang perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan. Hanya saja dalam pelaksanaannya di daerah khususnya di Kota Tanjungpinang perlu dilakukan inovasi-inovasi dalam upaya percepatan peningkatan cakupan kepemilikan Akta Kelahiran yaitu perlu ditetapkan Peraturan Walikota mengenai persyaratan, tatacara, dan proses kerja pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil di Kota Tanjungpinang yang melibatkan semua pihak dalam persalinan/kelahiran anak agar berperan serta aktif dalam melaporkan kelahiran ke Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungpinang.; *Faktor penegak hukum*, Dilihat dari jumlah Sumber Daya Manusia/Petugas pada Disdukcapil Kota Tanjungpinang yang melakukan program pelayanan akta kelahiran jemput bola sangat terbatas. Dilihat dari pengetahuan/kualitas Petugas medis atau petugas pelaksana pelayanan akta kelahiran di Kelurahan, RSUD, Puskesmas, Rumah Bersalin, dan Bidan Penolong Persalinan yang belum merata terkait tatacara dan persyaratan pelayanan akta kelahiran. Disamping itu, kualitas petugas penyuluh yang terlibat dalam penyuluhan program akta kelahiran belum memadai dan merata.; *Faktor sarana atau fasilitas*, Fasilitas pendukung secara sederhana dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Ruang lingkupnya terutama adalah sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung. Fasilitas pendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan sebagainya. Dari sisi peralatan seperti komputer/laptop dan sistem yang belum memadai, begitu juga dengan kendaraan operasional yang terbatas serta pembiayaan operasional yang belum ada.; *Faktor masyarakat*, Kenyataan yang ada di Kota Tanjungpinang, dimana adanya masyarakat miskin dan pendidikan rendah yang belum memahami arti pentingnya memiliki Akta Kelahiran anak dan tidak mengetahui tata cara dan persyaratan dalam pengurusan Akta Kelahiran. Hal ini menjadi kendala dalam upaya peningkatan cakupan kepemilikan Akta Kelahiran.; *Faktor kebudayaan*, Faktor kebudayaan dalam hal ini lebih ditekankan pada kecenderungan masyarakat di Indonesia khusus Kota Tanjungpinang yang lebih memilih untuk meminta bantuan kepada pihak-pihak

tertentu yang menyediakan jasa dalam pengurusan dokumen (dokumen kependudukan, paspor, dan lain-lain) dengan alasan kesibukan, malas berurusan dengan birokrasi pelayanan publik. Hal ini dapat memunculkan persepsi yang berbeda di dalam masyarakat. Sebagai contoh dalam pengurusan dokumen kependudukan (akta kelahiran) yang tidak dipungut biaya (gratis), apabila ada beberapa masyarakat yang meminta bantuan pihak tertentu dengan membayar jasanya, maka pada beberapa masyarakat yang berpendidikan rendah dapat menganggap bahwa pengurusan dokumen tersebut tidak gratis.

E. Kesimpulan

Penerapan Undang-Undang Administrasi Kependudukan terkait penerbitan akta kelahiran di kalangan anak di Kota Tanjungpinang masih belum efektif. Hal ini terjadi karena masih ditemukan keterlambatan dalam pencatatan kelahiran yang disebabkan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas berjalannya hukum diantaranya yaitu sampai dengan saat ini peraturan pelaksana atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 belum ada; keterbatasan jumlah dan kualitas petugas pelayanan akta kelahiran di Disdukcapil; tenaga penyuluh di Disdukcapil Kota Tanjungpinang masih kurang dan belum merata; sarana dan fasilitas pendukung seperti komputer/laptop, sistem, dan kendaraan operasional yang belum memadai. Juga biaya operasional pelaksanaan kegiatan masih terbatas dan belum adanya biaya transportasi; kurangnya kesadaran masyarakat akan pentingnya akta kelahiran sebagai jaminan hukum bagi anak; pandangan masyarakat yang keliru mengenai proses kepemilikan akta kelahiran anak di Disdukcapil yang membutuhkan biaya, waktu yang lama dan proses yang rumit; semakin rendahnya tingkat pendidikan dan ekonomi masyarakat, maka semakin rendah pula kesadaran masyarakat untuk mengurus akta kelahiran; dan yang terakhir yaitu kebiasaan masyarakat Indonesia khususnya di Kota Tanjungpinang, dimana masyarakat baru mengurus akta kelahiran pada saat akta kelahiran tersebut diperlukan.

Peran penolong persalinan (di Rumah Sakit, Rumah Bersalin, Puskesmas, dan Bidan Praktik Mandiri) terhadap pencatatan kelahiran dalam percepatan peningkatan penerbitan akta kelahiran di kalangan anak di Kota Tanjungpinang belum dilibatkan secara aktif. Hal ini mengukuhkan teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto bahwa faktor yang mempengaruhi efektivitas hukum meliputi hukumnya sendiri, penegak hukum, sarana atau fasilitas, masyarakat, kebudayaan. Ditinjau dari faktor hukumnya sendiri, belum ada peraturan/ketentuan yang mengatur tentang peran (tugas dan wewenang) penolong persalinan di Rumah Sakit, Rumah Bersalin, Puskesmas, dan Bidan Praktik Mandiri dalam pelayanan penerbitan akta kelahiran anak di Kota Tanjungpinang. Dari faktor penegak hukum, SDM/Petugas pelayanan ditataran Rumah Sakit, Rumah Bersalin, Puskesmas, dan Bidan Praktik Mandiri belum memiliki pengetahuan yang memadai terkait tata cara dan persyaratan dalam penerbitan akta kelahiran. Faktor sarana dan fasilitas pendukung yang ada di Rumah Sakit, Rumah Bersalin,

Puskesmas, dan Bidan Praktik Mandiri seperti komputer/laptop, sistem, kendaraan operasional yang digunakan dalam pelayanan penerbitan akta kelahiran anak belum memadai. Faktor masyarakat yang mempunyai pandangan bahwa jalur birokrasi pemerintah yang panjang dan berbelit. Faktor kebudayaan, dimana masyarakat baru akan mengurus akta kelahiran anak ketika dokumen kependudukan tersebut diperlukan untuk masuk sekolah, mengurus passport sehingga menyebabkan keterlambatan dalam pengurusan penerbitan akta kelahiran.

Peran Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungpinang dalam percepatan peningkatan cakupan kepemilikan Akta Kelahiran di kalangan anak di Kota Tanjungpinang dengan melakukan antara lain pemberlakuan pembebasan biaya administrasi kependudukan, penyuluhan/sosialisasi tentang akta kelahiran, pelayanan jemput bola akta kelahiran bagi masyarakat miskin, penandatanganan perjanjian kerjasama secara formal dengan Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Kota Tanjungpinang, training terhadap Sumber Daya Manusia (Petugas). Akan tetapi pelaksanaannya kurang efektif karena kualitas petugas penyuluh akta kelahiran yang belum memadai dan merata, jumlah SDM/Petugas dari Disdukcapil Kota Tanjungpinang yang melakukan program akta kelahiran jemput bola sangat terbatas, sarana peralatan seperti komputer/laptop dan sistem yang belum memadai, kendaraan operasional terbatas dan biaya operasional tidak ada, belum adanya penandatanganan perjanjian kerjasama dengan Dinas Kesehatan Kota Tanjungpinang yang membawahi Puskesmas, Rumah Bersalin, dan Bidan Penolong Persalinan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Amiruddin dan Zainal Asikik, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Press, 2003.

Internet

<https://id.wikipedia.org/wiki/Bidan>, diakses tanggal 18 November 2015.

http://ibi.or.id/id/article_view/a20150112004/definisi.html, diakses tanggal 18 November 2015.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak.

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019.

Peraturan Walikota Tanjungpinang Nomor 7 Tahun 2015 tentang uraian tugas pokok dan fungsi susunan organisasi dan tata kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungpinang.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.