

**IMPLEMENTASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NO. 46/PUU-VIII/2010 TERHADAP HAK PERDATA
ANAK LUAR KAWIN
(Studi atas Pencatatan Akta Kelahiran Anak Luar Kawin di Dinas
Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surakarta)**



LAPORAN PENELITIAN

Sumber Dana DIPA IAIN Surakarta Tahun 2014

Nama Peneliti :

Zaidah Nur Rosidah, SH, MH

**PUSAT PENELITIAN DAN PENERBITAN
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI SURAKARTA
TAHUN 2014**

ABSTRAK

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi dari putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VII/2010 tentang hak perdata anak luar kasin, dalam hal ini adalah pencatatan dalam akta kelahiran di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan konsep hukum yaitu konsep negara hukum, dalam hal ini adalah kewenangan pemerintah daerah di dalam membuat peraturan kebijakan dalam rangka melaksanakan putusan pengadilan. Sedangkan sifat penelitiannya adalah preskriptif, bagaimana seharusnya pencatatan akta kelahiran anak luar kawin setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Untuk menjawab permasalahan penelitian digunakan silogisme deduksi dan interpretasi.

Dari hasil penelitian dan pembahasan diperoleh kesimpulan pertama, putusan MK tersebut belum dapat diimplementasikan di dalam praktek pencatatan akta kelahiran anak luar kawin, artinya anak yang lahir di luar perkawinan di dalam akta kelahiran hanya dapat dicantumkan nama ibunya saja. Kedua, pemerintah dalam hal ini pemerintah pusat maupun pemerintah daerah kota Surakarta tidak menggunakan diskresinya dalam melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, bentuk diskresi yang dapat dilakukan adalah dengan membuat peraturan kebijakan, di mana dengan peraturan kebijakan seyogianya akta kelahiran anak luar kawin dapat dicantumkan nama ibunya dan ayahnya secara biologis yang dapat dibuktikan dengan ilmu pengetahuan dan teknologi. Dengan demikian putusan Mahkamah Konstitusi dalam hal ini belum mampu memberikan perlindungan hukum terhadap anak yang lahir di luar perkawinan.

Kata Kunci : Akta Kelahiran, Pencatatan Kelahiran, Anak Luar Kawin, Putusan Mahkamah Konstitusi

LEMBAR VALIDASI

Hasil Penelitian : Zaidah Nur Rosidah, SH, MH
 Judul : Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi
 No. 46/PUU-VIII/2010 Terhadap Hak Perdata Anak
 Luar Kawin (Studi Atas Pencatatan Akta Kelahiran
 Anak Luar Kawin Di Kantor Dinas Kependudukan
 Dan Catatan Sipil Kota Surakarta)
 Telah diseminarkan oleh : Fakultas Syariah
 Pada hari, tanggal : Selasa, 14 Oktober 2014.
 Dengan hasil : a. Disetujui tanpa revisi
 b. Disetujui dengan revisi

Revisi Laporan Hasil Penelitian Berkelanjutan Berbasis Pengembangan Lembaga
 Fakultas Syariah dengan arahan seminar telah dijalankan dan dapat diterima oleh para
 peserta seminar, yang terdiri :

1. Rizal Fauzan
2. Majid Sabri
3. FAIRUZ SABIR
4. Muh. Zamir Aminuddin
5. Muh. Nurulhuda

1. 
2. 
3. 
4. 
5. 

Sukoharjo, 17 Oktober 2014.

Dekan Fakultas Syariah,
IAIN Surakarta



Dr. M. Usman, S.Ag, M.Ag
NIP. 196812271998031003

LEMBAR PENGESAHAN

Peneliti : Zaidah Nur Rosidah, SH, MH

Judul : Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi
No. 46/PUU-VIII/2010 Terhadap Hak Perdata Anak
Luar Kawin (Studi Atas Pencatatan Akta Kelahiran
Anak Luar Kawin Di Kantor Dinas Kependudukan
Dan Catatan Sipil Kota Surakarta)

Fakultas/Lembaga : Syariah


Lama Penelitian : 90 Hari (25 Juli -22 Oktober 2014)

Telah divalidasi di : Fakultas Syariah
pada tanggal 14 Oktober 2014

Sumber Dana : DIPA IAIN Surakarta Tahun 2014

Total Biaya Penelitian : Rp. 15.000.000,00 (*Limabelas Juta Rupiah*)

Sukoharjo, 17 Oktober 2014
Ketua P2M IAIN Surakarta,


Hery Setiyatna, M.Pd.
NIP. 19691029 2000031001

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb

Segala puji bagi Allah Tuhan sekalian alam yang senantiasa melimpahkan rahmat, taufiq serta hidayahnya kepada kita semua, sehingga peneliti dapat menyelesaikan penelitian dengan judul : ” Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi No.46/PUU-VIII/2010 Terhadap Hak Perdata Anak Luar Kawin (Studi Atas Pencatatan Akta Kelahiran Anak Luar Kawin Di Kantor Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Surakarta)”.

Penelitian ini dilaksanakan dalam rangka memenuhi tugas Tri Dharma Perguruan Tinggi, khususnya penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan

Dengan selesainya penelitian ini, peneliti mengucapkan banyak terima kasih kepada :

1. Dr. Imam Sukardi, MAg selaku Rektor IAIN Surakarta.
2. M. Usman, MAg selaku Dekan Fakultas Syariah
3. Pimpinan dan staf di Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat IAIN Surakarta telah memberikan fasilitas dalam kegiatan penelitian ini.
4. Rekan-rekan dosen dan semua pihak yang telah terlibat dalam membantu kelancaran dalam pelaksanaan penelitian ini sehingga penelitian ini dapat diselesaikan sesuai dengan rencana.

Peneliti menyadari bahwa laporan penelitian ini masih jauh dari sempurna, maka kritik dan saran yang sifatnya membangun sangat diharapkan. Semoga penelitian ini dapat memberi manfaat bagi peneliti khususnya dan semua pihak yang membutuhkan.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Surakarta, 13 Oktober 2014
Peneliti

Zaidah Nur Rosidah, SH, MH
NIP. 19740617 199903 1 001

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK	ii
LEMBAR VALIDASI	iii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Pembatasan Masalah	11
C. Perumusan Masalah	11
D. Tujuan Penelitian	12
E. Manfaat Penelitian	12
BAB II LANDASAN TEORI	13
A. Kajian Teori	13
1. Konsep Negara Hukum	13
2. Kewenangan dan Urusan Pemerintah	16
3. Diskresi Pemerintah dan Kewenangan Pembuatan Peraturan Kebijakan	18
4. Kewenangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi	20
5. Tinjauan Tentang Akta Kelahiran Anak Luar Kawin	21
B. Kajian Hasil Penelitian yang Relevan	41
C. Kerangka Berfikir	43
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	44
A. Jenis Penelitian	44

B. Pendekatan Penelitian	44	
C. Sifat Penelitian	45	
D. Jenis dan Sumber Data	45	
E. Teknik Pengumpulan Data	46	
F. Teknik Analisa Data	46	
BAB IV IMPLEMENTASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI		
NO. 46/PUU-VIII/2010 TERHADAP PENCATATAN AKTA		
KELAHIRAN ANAK LUAR KAWIN DI DINAS KEPENDUDUKAN		
DAN CATATAN SIPIL KOTA SURAKARTA		47
A. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/2010 tentang Hak Perdata Anak Luar Kawin	47	
B. Pencatatan Kelahiran Anak Luar Kawin Di Kantor Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Surakarta.....	61	
C. Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/2010 terhadap Pencatatan Akta Kelahiran Anak Luar Kawin	78	
BAB V PENUTUP		92
A. Kesimpulan	92	
B. Saran dan Rekomendasi	92	
DAFTAR PUSTAKA	94	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkawinan amat penting dalam kehidupan manusia, perseorangan maupun kelompok. Dengan jalan perkawinan yang sah, pergaulan laki-laki dan perempuan terjadi secara terhormat sesuai kedudukan manusia sebagai makhluk yang berkehormatan. Pergaulan hidup berumah tangga dibina dalam suasana damai, tenteram, dan rasa kasih sayang antara suami dan istri. Anak keturunan dari hasil perkawinan yang sah menghiasi kehidupan keluarga dan sekaligus merupakan kelangsungan hidup manusia secara bersih dan berkehormatan.

Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa (Pasal 1 UU Perkawinan). Di dalam penjelasan ditegaskan lebih rinci bahwa sebagai negara yang berdasarkan Pancasila, dimana sila yang pertamanya ialah Ketuhanan Yang Maha Esa, maka perkawinan mempunyai hubungan yang erat sekali dengan agama, sehingga perkawinan bukan saja mempunyai unsur jasmani tetapi unsur rohani juga mempunyai peranan yang penting.¹

Keabsahan suatu perkawinan merupakan suatu hal yang sangat prinsipil, karena berkaitan erat dengan akibat-akibat perkawinan, baik yang menyangkut dengan anak (keturunan) maupun yang berkaitan dengan harta. UU Perkawinan telah merumuskan kriteria keabsahan suatu perkawinan yang diatur di dalam Pasal 2, sebagai berikut:

- (1) Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.
- (2) Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹ Sudarsono, *Hukum Perkawinan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hlm 9.

Dari ketentuan tersebut, dapat dilihat bahwa perkawinan mempunyai hubungan erat dengan masing-masing agama yang dianut oleh calon mempelai. Dengan demikian, suatu perkawinan baru dapat dikatakan sebagai perkawinan yang sah secara yuridis apabila perkawinan tersebut dilakukan menurut agama orang yang melangsungkan perkawinan tersebut.²

Keabsahan perkawinan mempunyai akibat hukum terhadap keturunan (anak) yang lahir sesudahnya. Meskipun menurut UU Perkawinan keturunan tidak dijadikan tujuan perkawinan, namun tentang anak tetap dipandang sebagai hal yang cukup penting, satu dan lain hal karena ini mempunyai kaitan erat dengan pewarisan, sehingga tentang anak diatur secara khusus dalam Pasal 42 s/d 44 dan Pasal 55. Dalam Pasal 42 disebutkan bahwa anak yang sah adalah anak yang dilahirkan dalam atau sebagai akibat perkawinan yang sah. Hal ini berarti bahwa anak yang lahir di luar perkawinan yang sah bukanlah anak sah. Sebab anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya (Pasal 43 ayat (1)).³

Di dalam penjelasan umum UU Perlindungan Anak disebutkan bahwa, anak adalah amanah sekaligus karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang senantiasa harus dijaga karena dalam dirinya melekat harkat, martabat, dan hak-hak sebagai manusia yang harus dijunjung tinggi. Hak asasi anak merupakan bagian dari hak asasi manusia yang termuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak-Hak Anak. Dari sisi kehidupan berbangsa dan bernegara, anak adalah masa depan bangsa dan generasi penerus cita-cita bangsa, sehingga setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang, berpartisipasi serta berhak atas perlindungan dari tindak kekerasan dan diskriminasi serta hak sipil dan kebebasan.

Sebenarnya perlindungan atas hak-hak anak telah dijamin oleh sejumlah deklarasi, antara lain Deklarasi Geneva tentang hak-hak anak tahun 1924, Deklarasi

² H.M. Anshary MK, *Hukum Perkawinan di Indonesia, Masalah-masalah Krusial*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm 12-14.

³ Riduan Syahrani, *Seluk Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm 100-101.

sedunia tentang hak-hak asasi manusia, serta pengaturan perundang-undangan yang bersifat nasional seperti UUD 1945, GBHN, KUHPerdata, UU No. 1 Tahun 1974, UU No. 4 tahun 1979 tentang kesejahteraan Anak, dan UU No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Kegiatan perlindungan anak merupakan kegiatan kehidupan manusia, karena yang menjadi objek dan subjek pelayanan dalam kegiatan perlindungan anak sama-sama mempunyai hak dan kewajiban. Perlindungan anak jelas dituntut adanya suatu rasa tanggung jawab, keadilan yang dapat mempengaruhi kelangsungan kegiatan perlindungan anak. Ditegaskan bahwa perlindungan anak merupakan suatu usaha yang mengadakan kondisi di mana setiap anak dapat melaksanakan hak dan kewajibannya. Perlindungan anak juga merupakan perwujudan adanya keadilan dalam suatu masyarakat, sehingga sedapat mungkin harus diusahakan dalam berbagai bidang kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Perlindungan anak adalah suatu hasil interaksi karena adanya interrelasi antara fenomena yang ada dan saling mempengaruhi. Oleh sebab itu, terjadinya perlindungan anak yang baik atau buruk, tepat atau tidak tepat, maka harus memperhatikan fenomena yang relevan, yang mempunyai peran penting dalam terjadinya kegiatan perlindungan anak.⁴

Anak dari sisi kehidupan berbangsa dan bernegara adalah masa depan bangsa dan generasi penerus cita-cita bangsa, sehingga Negara berkewajiban memenuhi hak setiap anak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang, berpartisipasi, perlindungan dari tindak kekerasan dan diskriminasi. Negara, pemerintah, masyarakat, keluarga dan orang tua berkewajiban dan bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan perlindungan anak, karena anak dari sisi perkembangan fisik dan

⁴ Sri Turatmiyah, [http://eprints.unsri.ac.id/3213/7/Hak-hak keperdataan anak luar kawin pasca putusan Mahkamah Konstitusi R.I. No. 46PUU-VIII2010\).pdf](http://eprints.unsri.ac.id/3213/7/Hak-hak%20keperdataan%20anak%20luar%20kawin%20pasca%20putusan%20Mahkamah%20Konstitusi%20R.I.No.%2046PUU-VIII2010).pdf), diakses tanggal 23 Mei 2014

psikis manusia merupakan pribadi yang lemah, belum dewasa dan masih membutuhkan perlindungan.⁵

UU Perkawinan mengatur kewajiban orang tua terhadap anak-anaknya dalam Bab X tentang Hak dan Kewajiban antara Orang Tua dan Anak. Pasal 45 Undang-Undang Perkawinan menentukan:

- (1) Kedua orang tua wajib memelihara dan mendidik anak-anak mereka sebaik-baiknya.
- (2) Kewajiban orang tua dimaksud dalam ayat (1) pasal ini berlaku sampai anak itu kawin atau dapat berdiri sendiri. Kewajiban itu berlaku terus meskipun perkawinan antara kedua orang tua putus.

Dari ketentuan UU Perkawinan tersebut dapat disimpulkan bahwa memelihara dan mendidik anak menjadi kewajiban bersama antara ibu dan bapak, berlaku sampai anak telah kawin atau dapat berdiri sendiri, meskipun akhirnya bapak ibu bersangkutan mengalami perceraian. Undang-undang tidak menegaskan tentang siapa yang dibebani nafkah pemeliharaan dan pendidikan anak. Dalam hal ini dapat dilihat ketentuan Pasal 31 ayat (3) yang menegaskan bahwa suami adalah Kepala Keluarga dan istri ibu rumah tangga, dilanjutkan dengan ketentuan Pasal 34 ayat (1) yang menyatakan bahwa suami wajib melindungi istrinya dan memberikan segala sesuatu keperluan hidup berumah tangga sesuai dengan kemampuannya. Dengan demikian, undang-undang menentukan juga bahwa yang dibebani nafkah pemeliharaan dan pendidikan anak adalah suami (bapak anak).⁶

Hubungan perdata anak dengan orang tuanya mempunyai konsekuensi hukum yaitu hak dan kewajiban. Hak perdata anak terhadap orang tuanya meliputi hak waris,

⁵ <http://www.kpai.go.id/artikel/pemenuhan-hak-anak-atas-akta-kelahiran-merupakan-bagian-dari-hak-sipil-yang-harus-dilindungi-konstitusi/> diakses tanggal 30 Mei 2014

⁶ H.M. Nurul Irfan, *Nasab dan Status Anak dalam Hukum Islam*, (Jakarta: Amzah, 2012), hlm 112.

hak wali hak nafkah dan sebagainya termasuk hak anak atas identitas sebagai anak sah. Anak sah, di dalam identitas yang dibuktikan dengan akta kelahiran dengan dicantumkan nama kedua orang tuanya.

Demikian juga anak luar kawin mempunyai hak identitas dengan memperoleh akta kelahiran, namun di dalam akta lahirannya hanya tercantum sebagai anak ibunya saja karena tidak mempunyai hubungan hukum dengan ayahnya. Maka dari itu, anak diluar kawin tidak mendapatkan hak yang menjadi kewajiban ayahnya. Konsekuensinya, ayah dari anak tersebut tidak memiliki kewajiban terhadap si anak, dan sebaliknya anak tersebut tidak bisa menuntut ayahnya untuk memenuhi kewajiban sebagai ayah, biasanya kewajiban material untuk si anak.

Anak luar nikah dapat memperoleh hubungan perdata dengan ayahnya dengan cara memberi pengakuan terhadap anak luar nikah. Pasal 280 sampai pasal 281 KUH Perdata menegaskan bahwasanya dengan pengakuan terhadap anak di luar nikah, terlahirlah hubungan perdata antara anak itu dan bapak atau ibunya. Pengakuan terhadap anak di luar nikah dapat dilakukan dengan suatu akta otentik, bila belum diadakan dalam akta kelahiran atau pada waktu pelaksanaan pernikahan. Pengakuan demikian dapat juga dilakukan dengan akta yang dibuat oleh Pegawai Catatan Sipil, dan didaftarkan dalam daftar kelahiran menurut hari penandatanganan. Pengakuan itu harus dicantumkan pada akta lahirannya, bila akta itu ada. Bila pengakuan anak itu dilakukan dengan akta otentik lain, tiap-tiap orang yang berkepentingan berhak minta agar hal itu dicantumkan pada akta lahirannya. Bagaimanapun kelalaian mencatatkan pengakuan pada akta kelahiran itu tidak boleh dipergunakan untuk membantah kedudukan yang telah diperoleh anak yang diakui itu.⁷

Pada pembuatan atau penerbitan akta anak luar kawin sama prosedurnya terhadap anak sah, yang membedakan adalah pada ibu yang akan membuat akta anak luar kawin harus datang langsung dengan maksud untuk membuat surat

⁷ Nelly Erma Yuliani, <http://fh.unram.ac.id/wp-content/uploads/2014/05/tinjauan-yuridis-perolehan-akta-kelahiran-anak-luar-kawin-berdasarkan-undang-undang-nomor-23-tahun-2006.pdf>, diakses tanggal 2 Agustus 2014

pernyataan yang isinya tidak akan menuntut kalau isi akta anak tersebut tidak menyebutkan nama dari bapaknya karena tidak memiliki akta perkawinan atau surat nikah.

Pencatatan kelahiran merupakan hal yang penting dalam registrasi dan administrasi kependudukan, yang selama ini masalah tersebut kurang mendapat perhatian di masyarakat. Mengingat pentingnya akta kelahiran ini, seorang anak haruslah mempunyai akta kelahiran kendati ia adalah anak diluar kawin, hal ini dikarenakan akta kelahiran merupakan sebuah akta otentik yang akan dijadikan sebagai alat bukti mengenai status keperdataan anak itu sendiri.

Dalam keabsahan akta kelahiran anak luar kawin dapat ditunjukkan melalui kutipan dalam akta yang telah diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dan juga di tanda tangani oleh Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil tersebut, yang artinya keabsahan akta anak luar kawin itu sama halnya dengan anak yang sah dapat dijadikan sebagai bukti yang otentik bagi pemegang akta, dengan adanya akta kelahiran seseorang memiliki jaminan dan kepastian hukum mengenai status keperdataannya yang meliputi identitas diri yaitu, nama, tempat, dan tanggal lahir, serta kewarganegaraan.

Bahwa dalam proses memperoleh akta kelahiran bagi anak luar kawin itu sama pada umumnya dengan anak sah, hanya saja sang ibu terlebih dahulu mengisi surat pernyataan tidak kawin sah di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yang ditandatangani Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil tersebut sebagai salah satu persyaratan dalam memperoleh akta kelahiran anak luar kawin.

Pembuatan akta kelahiran anak ada persyaratan yang harus dipenuhi meliputi surat keterangan lahir dari rumah sakit bersalin, foto copy surat atau akta nikah orang tua bersangkutan, foto KTP kedua orang tua anak bersangkutan, foto copy kartu keluarga (KK), dan dilengkapi dengan surat pengantar dari kelurahan setempat.

Sedangkan pada anak hasil perkawinan siri dalam aktanya hanya tercantum bahwa anaknya itu adalah anak ibunya saja, tidak tercantum nama si ayah anak tersebut. Perkawinan tidak dicatat adalah perkawinan yang memenuhi rukun dan syarat

sesuai dengan hukum Islam, tetapi tidak dicatatkan atau belum dicatatkan di Kantor Urusan Agama Kecamatan sebagai Unit Pelaksana Teknik Dinas (UPTD) Instansi pelaksana di wilayah kecamatan setempat, sebagai ditentukan dalam Undang-undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.⁸

Berkaitan dengan perlindungan anak di luar perkawinan, putusan Mahkamah Konstitusi R. I No. 46/PUU-VIII/2010 tentang hak uji materiil terhadap ketentuan Pasal 43 ayat (1) UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan mengenai status hukum anak luar kawin. Dalam Pasal 43 ayat (1) UU No. 1 tahun 1974 tersebut menyatakan bahwa:” anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya”. Isi pasal tersebut dianggap mendiskriminasikan hak bagi seorang anak. Anak yang terlahir di dunia ini semua dalam keadaan suci. Jika ada dogma anak haram yang berkembang dalam masyarakat karena perbuatan atau perilaku ayah dan ibu biologisnya. Rasanya anak tidak berkewajibann menanggung dosa dan hinaan di dunia karena kesalahan kedua orang tuanya.

Munculnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010 tentang Anak Luar Kawin (selanjutnya disebut Putusan MK tentang Anak Luar Kawin) menimbulkan berbagai diskusi baik dari kalangan akademisi, praktisi, dan para pemerhati Hukum Perdata di Indonesia. Isi Putusan MK tersebut menyatakan bahwa Pasal 43 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (selanjutnya disebut UU Perkawinan) bertentangan dengan UUD 1945 sehingga tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dan isi Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan dirubah menjadi : “Anak yang dilahirkan di luar perkawinan mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya serta laki-laki sebagai ayahnya yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum mempunyai hubungan darah, termasuk hubungan perdata dengan keluarga ayahnya.”

⁸ *Ibid.*

Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 46/PUU-VIII/2010 tanggal 27 Pebruari 2012 lahir karena adanya permohonan yudisial review yang diajukan oleh Hj. Aisyah Mokhtar dan anaknya yang bernama Muhammad Iqbal Ramadhan bin Moerdiono terhadap ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dimana Moerdiono sebagai seorang suami yang telah beristri menikah kembali dengan istrinya yang kedua bernama Hj. Aisyah Mokhtar secara syari'at Islam dengan tanpa dicatatkan dalam register Akta Nikah, oleh karena itu ia tidak memiliki Buku Kutipan Akta Nikah, dan dari pernikahan tersebut lahir seorang anak laki-laki yang bernama Muhammad Iqbal Ramdhan Bin Moerdiono.

9

Menurut Pemohon, Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan dianggap merugikan hak-hak konstitusional pemohon sebagai warga Negara Indonesia yang dijamin oleh Pasal 28B ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Pasal 2 ayat (2) UU Perkawinan menyatakan bahwa: "Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku". Lebih lanjut Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan menyatakan bahwa: "Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya."

Berdasarkan uraian duduk perkara dalam Putusan MK tentang Anak Luar Kawin, diketahui bahwa pada tanggal 18 Juni 2008, berdasarkan Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (inkracht van gewijsde) sebagaimana tercantum dalam amar Penetapan atas Perkara Nomor 46/Pdt.P/2008/PA.Tgrs, halaman ke-5, alinea ke-5, dinyatakan bahwa pada tanggal 20 Desember 1993, di Jakarta telah berlangsung pernikahan antara Pemohon I (Hj. Aisyah Mochtar alias Machica binti H. Mochtar Ibrahim) dengan seorang laki-laki bernama Drs. Moerdiono, dengan wali nikah almarhum H. Mochtar Ibrahim, disaksikan oleh 2 orang saksi, masing-masing bernama almarhum KH.M.Yusuf Usman dan Risman, dengan mahar

⁹ Syafraan Sofyan, <http://www.jimlyschool.com/read/analisis/256/putusan-mahkamah-konstitusi-tentang-status-anak-luar-kawin/>, diakses tanggal 30 Mei 2014

berupa seperangkat alat sholat, uang 2.000 Riyal (mata uang Arab), satu set perhiasan emas, berliyan dibayar tunai dan ijab yang diucapkan oleh wali tersebut dan qobul diucapkan oleh laki-laki bernama Drs. Moerdiono.

Merujuk pada Pasal 28B ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, Pemohon menganggap bahwa Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan tidak senafas dengan UUD 1945 dan merugikan hak-hak konstitusionalnya dikarenakan pernikahan yang telah dilaksanakan oleh Pemohon I secara ajaran Islam dan memenuhi rukun nikah Islam dianggap tidak sah oleh norma hukum yaitu UU Perkawinan. Berdasarkan alasan hukum inilah Pemohon mengajukan permohonan pada MK untuk melakukan *judicial review* terhadap UU Perkawinan khususnya Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1).

Dalam Pasal 43 ayat (1) diatur bahwa “Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya”. Pada 17 Februari 2012, MKRI menyatakan Pasal 43 ayat (1) [Undang – Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan](#) tersebut inkonstitusional bersyarat. Dalam amar putusannya, MKRI menyatakan Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan tersebut bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang dimaknai menghilangkan hubungan dengan laki-laki yang dapat dibuktikan melalui ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain ternyata mempunyai hubungan darah sebagai ayahnya.¹⁰

Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) Mahfud MD menegaskan, anak-anak yang lahir di luar pernikahan resmi tetap mempunyai hubungan darah dan hubungan perdata dengan ayah mereka. Artinya, ayah tetap harus bertanggung jawab atas kesejahteraan anak itu. Sebelum ada putusan MK mengenai UU Perkawinan, anak-anak yang lahir di luar pernikahan resmi tidak diakui. Dengan adanya putusan ini, kata Mahfud, para ayah harus bertanggung jawab atas anak yang lahir dari hubungan haram atau perzinaan sekalipun. Hal ini sesuai dengan UU Kewarganegaraan menyangkut HAM.¹¹

¹⁰ *Ibid*

¹¹ <http://bolmerhutasoit.wordpress.com/2012/10/04/dampak-putusan-mahkamah-konstitusi-no-46puu-viii2010-terhadap-pengakuan-anak-luar-kawin/>, diakses tanggal 29 Mei 2014.

Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah institusi kekuasaan kehakiman di Indonesia memiliki salah satu wewenang untuk melakukan judicial review (uji materil) undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945). Putusan yang dihasilkan oleh Mahkamah Konstitusi bersifat final, tidak memiliki upaya hukum untuk ditinjau kembali. Pada dasarnya putusan hakim tidak boleh didiskusikan apalagi disalahkan, inilah asas yang berlaku secara universal.¹²

Dengan demikian, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut mempunyai implikasi yang sangat penting di dalam penerapan hukum khususnya di pengadilan baik di pengadilan negeri maupun di pengadilan agama. Terkait dengan salah satu hak perdata adalah hak identitas anak. Selama ini anak yang lahir di luar perkawinan yang sah, di dalam akta kelahirannya hanya dicantumkan nama ibunya saja, sehingga setelah adanya putusan MK tersebut seyogyanya anak yang lahir di luar perkawinan yang sah tetap mempunyai hak identitas di dalam akta kelahirannya dengan mencantumkan nama ibu dan ayah biologisnya.

B. Pembatasan Masalah

Putusan mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/2010 telah mengabulkan permohonan hak uji materiel UU Perkawinan Pasal 43 ayat (1). Dengan adanya putusan tersebut maka Pasal 43 ayat (1) dinyatakan tidak berlaku sehingga pasal tersebut harus dibaca "*Anak yang dilahirkan di luar perkawinan mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya serta dengan laki-laki sebagai ayahnya yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum mempunyai hubungan darah, termasuk hubungan perdata dengan keluarga ayahnya*". Hubungan perdata antara anak luar kawin dengan ayah biologisnya dapat dibuktikan dengan akta kelahiran. Akta kelahiran sebagai akta

¹² Rio Satrio, <http://www.badilag.net/data/ARTIKEL/Tinjauan%20Keberadaan%20Anak%20Luar%20Kawin.pdf>, diakses tanggal 28 Mei 2014

otentik inilah yang membuktikan adanya hubungan hukum antara anak dengan orang tuanya.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah: bagaimanakah implementasi putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/2010 terhadap hak perdata anak luar kawin atas pencatatan akta kelahiran di Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Suarakarta ?

D. Signifikansi Penelitian

Pentingnya penelitian ini dilakukan mengingat bahwa sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/2010 yang mengabulkan pencabutan Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan, anak yang lahir di luar perkawinan hanya memiliki hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya saja. Setelah Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan tersebut dinyatakan tidak berlaku, maka anak yang lahir di luar perkawinan juga mempunyai hubungan perdata dengan ayahnya secara biologis yang dapat dibuktikan dengan ilmu pengetahuan dan teknologi atau alat bukti lain menurut hukum mempunyai hubungan darah termasuk hubungan perdata dengan keluarga ayahnya. Salah satu hak perdata anak luar kawin yaitu hak identitas anak, artinya anak yang lahir di luar perkawinan mempunyai hak atas pencatatan akta kelahiran dengan mencantumkan nama ibu kandungnya dan bapak biologisnya.

E. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/2010 di dalam pencatatan akta kelahiran anak luar kawin di Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil kota Surakarta.

F. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk mengkaji kembali secara akademik perkembangan hukum perdata khususnya status anak yang lahir di luar perkawinan terhadap ayah biologisnya setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/2010 tentang Hak Perdata Anak Luar Kawin.

BAB II

LANDASAN TEORI

A. KAJIAN TEORI

1. Konsep Negara Hukum

Secara garis besar, model-model konsep negara hukum yaitu *rechstaat*, *rule of law*, *socialis legality*, nomokrasi Islam dan negara hukum Pancasila.¹³ Negara hukum menurut Hamid S Attamimi, adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Hukum yang menjadi dasar kekuasaan negara dan pemerintahan itu adalah hukum tata negara atau konstitusi, yakni kumpulan peraturan yang membentuk dan mengatur atau mengarahkan pemerintah, atau kumpulan prinsip-prinsip di mana kekuasaan pemerintah, hak-hak rakyat dan hubungan di antara keduanya diatur.¹⁴

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, "Negara Indonesia adalah negara hukum", yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah, sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang". Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku. Sebagai negara yang menganut desentralisasi mengandung arti bahwa urusan pemerintahan itu terdiri atas urusan pemerintahan pusat dan urusan pemerintahan daerah. Artinya ada perangkat pemerintah Pusat dan ada perangkat Pemerintah Daerah, yang diberi otonomi yakni kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah.¹⁵

¹³ Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah* (Yogyakarta: FH UII Pres, 2014), hlm 52.

¹⁴ Ridwan, *Diskresi dan*, hlm 49-50.

¹⁵ *Ibid*, hlm 77-78.

Mendasarkan pada unsur-unsur negara hukum, ditemukan beberapa ketentuan dalam UUD 1945 yang menunjukkan bahwa Indonesia merupakan negara hukum atau memenuhi unsur-unsur formal suatu negara hukum, yaitu:¹⁶

- a. Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia sebagaimana terdapat dalam Pasal 28A sampai 28J UUD 1945.
- b. Pemencaran kekuasaan negara, yang berbentuk pemencaran dan pembagian kekuasaan secara horisontal dan vertikal. Pemencaran dan pembagian kekuasaan secara horisontal tampak pada pembentukan dan pemberian kekuasaan kepada DPR (Pasal 19, 20, 21 dan 22 UUD 1945), kekuasaan Presiden (Pasal 4 sampai dengan 15 UUD 1945 dan kekuasaan kehakiman (Pasal 24 UUD 1945), dan beberapa supra struktur politik lainnya. Pemencaran dan pembagian kekuasaan secara vertikal muncul dalam wujud desentralisasi yaitu dengan pemberntukan dan pemberian kewenangan kepada satuan pemerintahan daerah (Pasal 18 UUD 1945).
- c. Prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2). *”Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*.
- d. Penyelenggaraan negara dan pemerintahan berdasarkan atas hukum dan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Pengawasan oleh hakim yang merdeka, yang merupakan implementasi dari Pasal 24 UUD 1945 dan beberapa undang-undang organik tentang kekuasaan kehakiman dan lembaga-lembaga peradilan;
- f. Pemilihan umum yang dilakukan secara periodik;
- g. Tersedianya tempat pengaduan bagi rakyat atas tindakan pemerintah yang merugikan warga negara, yakni upaya administrasi, PTUN, dan Komisi Ombudsman, Komisi Informasi, Komisi Penyiaran dan lain-lain.

Merujuk pada konsep negara hukum yang diselenggarakan melalui mekanisme demokrasi, Indonesia tergolong pula sebagai negara hukum demokratis, dan

¹⁶ *Ibid*, hlm. 78-79

memperhatikan kewajiban pemerintah untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, serta kewajiban negara dan pemerintahan untuk mengatur dan mengelola perekonomian, cabang-cabang produksi, dan kekayaan alam dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial, memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar, serta memberikan jaminan sosial dan kesehatan bagi warga negara, Indonesia tergolong sebagai negara hukum modern.¹⁷

Adanya kewajiban-kewajiban tersebut mengharuskan pemerintah Indonesia beserta perangkatnya baik di tingkat pusat maupun daerah memiliki tugas dan wewenang secara konstitusional untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan atau melakukan intervensi dalam kehidupan warga negara. Tugas dan wewenang pemerintah meliputi :¹⁸

- a. Tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum;
- b. Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain;
- c. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan umum;
- d. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum

Dalam rangka melaksanakan kewajiban-kewajiban tersebut pemerintah berwenang membentuk organ-organ pemerintah, membuat peraturan perundang-undangan (*regeling*), membuat peraturan kebijakan (*beleidregel*), mengeluarkan berbagai keputusan, perizinan dan sebagainya.

Wewenang pemerintah untuk membuat peraturan perundang-undangan itu melakat pada jabatan pemerintahan dan tersirat pada konsep "*besturen*". Atas dasar itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan Indonesia baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah ditemukan sejumlah peraturan perundang-undangan yang hanya dibuat

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ *Ibid*, hlm 85

oleh organ pemerintah seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota dan sebagainya.

Pemerintah Indonesia selain berwenang membuat peraturan perundang-undangan juga berwenang membuat peraturan kebijakan. Adanya kewenangan pemerintah membuat peraturan kebijakan itu menunjukkan bahwa pemerintah beserta organ-organnya dilekati dengan kewenangan membuat diskresi (*discretionary power*) atau *Ermessen*. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum yang merupakan amanat Pembukaan UUD 1945, pemerintah Indonesia tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada warga negara dengan alasan tidak ada undang-undang yang mengaturnya atau yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk memberikan pelayanan umum. Dengan kata lain, meskipun pada dasarnya setiap tindakan pemerintah itu harus berdasarkan asas legalitas, namun tidak setiap urusan warga negara yang dihadapi atau dilayani pemerintah itu telah ada undang-undangnya, maka pemerintah dapat melakukan tindakan atau memberikan pelayanan atas dasar diskresi.¹⁹

2. Kewenangan dan Urusan Pemerintahan

Pemerintahan adalah *bestuurvoering* atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan pemerintah ialah organ/alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan. Istilah pemerintah ini dapat diartikan secara luas dan secara sempit. Pemerintah dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, yudisial atau alat-alat kelengkapan negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, sedangkan pemerintah dalam arti sempit adalah cabang kekuasaan eksekutif²⁰ baik di tingkat pusat maupun daerah.

Pemerintah dalam arti sempit dikenal pula dengan istilah administrasi. Istilah ini berasal dari bahasa latin "adminstrare" yang artinya mengurus, mengatur,

¹⁹ *Ibid*, hlm 90

²⁰ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung:Alumni, 1997), hlm 158-159

melaksanakan, mengelola.²¹ Berdasarkan hukum administrasi, istilah administrasi atau *bestuur* itu memiliki dua pengertian: pertama, administrasi diartikan secara fungsional, kedua, administrasi diartikan secara institusional atau sebagai organisasi. Dalam arti fungsional, administrasi adalah penyelenggaraan semua tugas-tugas kenegaraan selain bidang pembuatan undang-undang dan peradilan. Sedangkan secara institusional, administrasi adalah kumpulan jabatan pemerintahan.²² Dengan demikian fungsi dan urusan pemerintahan adalah fungsi dan urusan administrasi yaitu menyelenggarakan semua urusan negara selain pembuatan undang-undang dan peradilan.

Menurut Philipus M. Hadjon, kekuasaan pemerintahan tidaklah sekadar melaksanakan undang-undang. Kekuasaan pemerintahan merupakan kekuasaan yang aktif. Sifat aktif tersebut dalam konsep Hukum Administrasi secara intrinsik merupakan unsur utama dari *bestuur*.²³

Dikaitkan dengan kedudukan pemerintah sebagai pelaku hukum publik yang dilekati hak dan wewenang untuk menggunakan dan menjalankan pelbagai peraturan dan keputusan serta wewenang diskresi secara garis besar fungsi dan urusan pemerintahan itu dapat dikelompokkan menjadi fungsi pembuatan peraturan perundang-undangan beserta penegakannya, membuat keputusan, dan membuat kebijakan.²⁴ Di samping itu juga pemerintah dilekati dengan kewajiban untuk memberikan pelayanan publik atau melaksanakan fungsi pelayanan, terutama bagi negara-negara yang menganut atau dipengaruhi konsep *welfare state*.

Diberikannya kewajiban kepada pemerintah untuk memberikan pelayanan umum itu menyebabkan pemerintah harus terlibat aktif dalam kehidupan warga negara. Seiring dengan perkembangan kemasyarakatan, pelayanan yang harus diberikan pemerintah menjadi semakin banyak dan kompleks sehingga apa yang menjadi urusan pemerintahan itu tidak mudah untuk ditentukan secara difinitif. Pemerintah harus

²¹ Ridwan, *Diskresi dan*, hlm 91-92.

²² *Ibid*, hlm 92-93

²³ *Ibid*, hlm 101

²⁴ *Ibid*, hlm 102

melayani dan menyelesaikan setiap persoalan tersebut apalagi dengan munculnya *the rights to receive* warga negara, tidak peduli apakah persoalan itu ditentukan atau tidak dalam peraturan perundang-undangan. Dilekatkannya kewenangan diskresi kepada organ pemerintah dan keterlibatannya secara aktif dalam kehidupan warga negara akan memungkinkan terlaksananya fungsi pelayanan dengan tepat dan cepat. Pemberian diskresi kepada pemerintah itu sejalan dengan paham negara modern yang mewajibkan pemerintah untuk mengupayakan kesejahteraan bagi warga negara.²⁵

3. Diskresi Pemerintah dan Kewenangan Pembuatan Peraturan Kebijakan

Dari segi bahasa, diskresi adalah kebijaksanaan, keleluasaan, penilaian, kebebasan untuk menentukan. *Discretionary* berarti kebebasan untuk menentukan atau memilih, terserah kepada kebijaksanaan seseorang. *Discretionary power to act*: kebebasan untuk bertindak. Istilah diskresi ini sering disebut dengan *Ermessen* yakni mempertimbangkan, menilai, menduga atau penilaian, pertimbangan dan keputusan. Dalam bahasan Belanda diskresi ini memiliki beberapa arti. Kekuasaan diskresi adalah suatu kekuasaan yang digunakan dengan proporsional dan sederhana. Wewenang untuk melakukan tindakan dari sudut pandang tertentu berdasarkan kehendak sendiri.

Jadi diskresi adalah pertimbangan sendiri, wewenang untuk melakukan tindakan berdasarkan kebijakan sendiri, pertimbangan seorang pejabat publik dalam melaksanakan tugasnya, dan kekuasaan seseorang untuk mengambil pilihan melakukan atau tidak melakukan tindakan.²⁶

Diskresi yang merupakan kebebasan organ pemerintah untuk mengambil pilihan dan melakukan atau tidak melakukan tindakan, memunculkan dua macam kebebasan yakni kebebasan mengambil kebijakan dan kebebasan mempertimbangkan. Menurut F.C.M.A. Michiels dalam Ridwan, kebebasan mengambil kebijakan itu dikemukakan ketika undang-undang, tidak memberikan arahan kapan wewenang itu

²⁵ *Ibid*, hlm 104-105

²⁶ *Ibid*, hlm 125

dilaksanakan atau kapan tidak dilaksanakan. Undang-undang tidak menentukan bahwa dalam kasus tertentu harus diterapkan dan pada kasus lainnya boleh tidak diterapkan. Oleh karena itu diungkapkan dengan ketentuan 'dapat'. Kebebasan mempertimbangkan diketemukan ketika undang-undang memuat pengertian atau norma samar yang di dalam praktek harus diperinci, yang untuk pertimbangan itu organ pemerintah memperolah kebebasan tertentu. Dalam ketentuan undang-undang ada kalanya ditambahkan redaksi 'menurut pertimbangan dari', meskipun bukan merupakan keharusan. Pembuat undang-undang memperkenankan pada pebijaksanaan pemerintah untuk menilai apakah fakta-fakta atau situasi tertentu itu termasuk dalam cakupan pengertian atau norma yang bersangkutan.²⁷

Suatu diskresi ketika dituangkan dalam bentuk tertulis pada umumnya akan menjadi peraturan kebijakan. Dikatakan pada umumnya karena tidak selalu tindakan pemerintah atas dasar diskresi itu melahirkan peraturan kebijakan, dapat saja tindakan pemerintah yang didasarkan pada diskresi itu melahirkan peraturan perundang-undangan.

Diskresi dan peraturan kebijakan merupakan kekuasaan dan instrumen penyelenggaraan pemerintahan yang sangat diperlukan untuk terselenggaranya tugas-tugas pemerintahan terutama dalam memberikan pelayanan terhadap warga negara secara efektif dan efisien, namun di sisi lain, diskresi dan peraturan kebijakan yang mengarah pada penyimpangan dan kesewenang-wenangan adalah penggunaan diskresi yang tidak sah, sedangkan diskresi dan peraturan kebijakan yang mengarah pada penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien serta tidak bertentangan dengan norma hukum merupakan penggunaan diskresi yang sah.²⁸

4. Kewenangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi

²⁷ *Ibid*, hlm 134-135.

²⁸ *Ibid*, hlm 153-154.

Pelaku kekuasaan kehakiman berdasarkan UUD 1945 disebut mahkamah atau pengadilan, yang secara umum memiliki fungsi utama menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Secara singkat fungsi utama penyelenggaraan peradilan disebut mengadili apa yang menjadi kewenangannya. Kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk (i) pengujian konstiusionalitas Undang-Undang, (ii) sengketa konstiusional lembaga negara, (iii) pembubaran partai politik, (iv) sengketa hasil pemilihan umum, dan (v) usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Demikian kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diamanatkan di dalam pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

Mengadili tingkat pertama dan terakhir, artinya Mahkamah Konstitusi merupakan satu-satunya pengadilan konstiusional. Tidak ada pengadilan konstiusional lain, selain Mahkamah Konstitusi, baik yang berkedudukan sederajat, lebih tinggi atau lebih rendah. Karena itu putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, dengan demikian terhadap putusan Mahkamah konstiusi tidak terdapat peluang secara hukum untuk dilakukan upaya hukum. Karena itu pula maka putusan Makamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum, sehingga untuk itu tidak memerlukan lewatnya tenggang waktu tertentu, memberikan kesempatan kepada para pihak untuk pikir-pikir, setelah pengucapan putusan, dalam rangka pengajuan upaya hukum terhadap putusan tersebut. Berdasarkan uraian tersebut, putusan Mahkamah Konstitusi berlaku secara efektif sejak putusan tersebut selesai diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Selain itu, oleh karena putusan Mahkamah Konstiusi mengenai soal ketatanegaraan maka putusan tersebut bersifat *erga omnes*, sehingga berlaku mengikat secara hukum kepada publik sebagaimana Undang-undang, tidak seperti putusan pengadilan pada umumnya yang

hanya mengikat kedua belah pihak. Secara umum semua pihak berkewajiban menghormati dan melaksanakan putusan sebagaimana mestinya.²⁹

Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian konstusionalitas Undang-Undang berlaku ke depan (*prospective*), tidak ke belakang (*retroaxctive*), sehingga sebelum ada putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan suatu permohonan pengujian konstusionalitas Undang-undang, Undang-undang tersebut masih tetap berlaku.

Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian konstusionalitas Undang-undang yang mengabulkan suatu permohonan, menyatakan bahwa materi muatan tertentu atau pembentukan Undang-undang bertentangan dengan UUD 1945 dan oleh karenanya menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat (*not legallu binding*). Dengan adanya putusan yang menyatakan demikian berarti subyek hukum yang semula terikat secara hukum oleh norma tersebut, baik berupa perintah, larangan, atau keijinan, menjadi bebas, tidak terikat lagi secara hukum, dengan demikian pula, dari perspektif legislasi, Mahkamah Konstitusi adalah sebagai “*negative legislator*”.³⁰

5. Tinjauan Tentang Akta Kelahiran Anak Luar Kawin

a. Keturunan Sah dan Tidak Sah

Hukum membedakan antara keturunan yang sah dan keturunan yang tidak sah. Keturunan yang sah didasarkan atas adanya perkawinan yang sah, dalam arti bahwa yang satu adalah keturunan yang lain berdasarkan kelahiran dalam atau sebagai akibat perkawinan yang sah. Anak-anak yang demikian disebut anak sah.³¹

Keturunan yang tidak sah adalah keturunan yang tidak didasarkan atas suatu perkawinan (yang sah); orang menyebut anak-anak yang demikian juga sebagai “Anak Luar Kawin”. Penggunaan istilah “anak luar kawin” merupakan istilah teknis-hukum, yang tidak sama dengan “anak yang lahir di luar perkawinan”. Anak-anak yang lahir

²⁹ Ahmad Fadlil Sumadi, *Politik Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi, Aktualisasi Konstitusi dalam Praksis Kenegaraan*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm 118-119.

³⁰ *Ibid*, hlm 123

³¹ J. Satrio, *Hukum Keluarga Tentang Kedudukan Anak dalam Undang-Undang*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2005), hlm 5

sesudah perkawinan orang tuanya bubar – jadi di luar perkawinan—dalam batas yang ditentukan oleh undang-undang, adalah anak yang sah.³²

Pembedaan anak dalam dua kelompok sebagai anak sah dan anak tidak sah membawa konsekuensi yang besar di dalam hukum. Hal itu didasarkan atas pelaksanaan prinsip perkawinan monogami yang dianut dalam KUHPerdara dan tujuan untuk melindungi lembaga perkawinan sebagai lembaga yang suci, dengan pengharapan, bahwa dengan memberikan sanksi pembedaan kedudukan hukum anak luar-kawin dengan anak sah, yang sangat mencolok akan dapat mengurangi munculnya anak luar kawin.

Dalam KUHPerdara dan juga dalam UU Perkawinan berlaku prinsip bahwa keturunan yang sah didasarkan atas suatu perkawinan yang sah. Yang dimaksud dengan keturunan adalah anak, termasuk anak dari anak dan seterusnya ke bawah.

Pasal 250 KUHPerdara mengemukakannya dengan mengatakan bahwa: “tiap anak yang dilahirkan atau ditumbuhkan sepanjang perkawinan, memperoleh si suami sebagai bapaknya”.

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan yaitu:

Kata “sepanjang perkawinan”, artinya sejak perkawinan itu ada sampai perkawinan itu putus. Perkawinan ada sejak perkawinan itu dilangsungkan secara sah. Perkawinan itu putus karena perceraian, baik cerai mati maupun cerai hidup (Pasal 199 KUHPerdara dan Pasal 38 UU Perkawinan). Kata ditumbuhkan” merupakan terjemahan dari kata “*verwekt*”, yang bisa juga diberikan arti “dibenihkan”. Kata “suami” dalam rangkaian kata-kata “memperoleh si suami sebagai ayahnya”, maksudnya adalah suami dari perempuan yang melahirkan anak tersebut.³³

Di dalam Pasal 250 KUHPerdara dipakai dua patokan mengenai anak sah. Pertama, anak itu dilahirkan sepanjang perkawinan orang tuanya. Di sini tidak dipermasalahkan sejak kapan dibenihkan atau dikandung. Dengan kata lain, pada

³² *Ibid*, hlm 5-6

³³ *Ibid*, hlm 18-19.

asasnya untuk menetapkan keabsahan seorang anak, menurut KUHPerdara, tidak menjadi masalah kapan seorang anak dibenihkan, dalam arti apakah ia dibenihkan sebelum atau dalam masa perkawinan. Kedua, anak yang dilahirkan itu ditumbuhkan sepanjang perkawinan, termasuk kalau ia lahir sesudah perkawinan itu putus. Di sini tidak disyaratkan, bahwa anak itu dilahirkan sepanjang perkawinan, tetapi masalah kapan anak itu dibenihkan, di sini justru memegang peranan penting.

Ketentuan Pasal 250 KUHPerdara tersebut dapat disimpulkan bahwa anak yang lahir sepanjang perkawinan bapak-ibunya, dan anak yang dibenihkan di dalam perkawinan bapak-ibunya adalah anak sah dari kedua orang tua mereka. Kesemuanya itu didasarkan atas anggapan/persangkaan undang-undang bahwa anak yang dilahirkan atau dibenihkan sepanjang perkawinan adalah hasil hubungan antara kedua suami-istri yang bersangkutan. Karena pasal tersebut didasarkan atas suatu persangkaan hukum maka hal itu tidak selalu harus sama/sesuai dengan kenyataannya. Di sini dapat dilihat bahwa pembuat undang-undang lebih cenderung untuk sebanyak mungkin memberikan status anak sah, status yang menguntungkan si anak. Bahkan ada yang mengatakan, bahwa undang-undang memang sengaja membuat sulit atau bahkan ada kecenderungan untuk sedikit lebih banyak menghalangi usaha untuk menyangkal keabsahan seorang anak.³⁴

Setelah hukum menetapkan, siapa ayah dan siapa ibu seorang anak sah, maka hukum memberikan konsekuensi penting lebih lanjut yaitu adanya hubungan hukum antara ayah dan ibu dengan anak yang dilahirkan itu, yang terjadi demi hukum. Artinya, tanpa ayah-ibu dan anak yang bersangkutan harus berbuat apa-apa. Pembuat undang-undang menganggap hal itu adalah sudah sedemikian”dengan sendirinya”, sehingga ia tidak merasa perlu untuk menegaskan dalam suatu ketentuan undang-undang.

Anak tidak sah sering kali juga dipakai istilah anak luar kawin dalam arti luas. Anak tidak sah di alam doktrin dibedakan antara anak zina, anak sumbang dan anak luar kawin (juga disebut anak luar kawin dalam arti sempit).

³⁴ *Ibid*, hlm 23-24

Perbedaan antara anak luar kawin dan anak zina terletak pada saat pembuahan – atau hubungan badan yang menimbulkan kehamilan—yaitu, apakah pada saat itu salah satu atau kedua-duanya (maksudnya laki-laki dan perempuan yang mengadakan hubungan badan di luar nikah) ada dalam ikatan perkawinan dengan orang lain atau tidak? Mengenai kapan anak itu lahir tidak relevan.³⁵

Kalau seorang ibu, pada waktu tidak dalam ikatan perkawinan mengadakan hubungan dengan seorang laki-laki dan menuahkan seorang anak tetapi sebelum kelahiran aian itu – jadi dalam keadaan menandung—si ibu menikah dengan seorang lelaki lain – daripada laki-laki yang membuahi janin yang dikandungnya – maka anak itu, yang nantinya ternyata lahir sepanjang perkawinan yang sah dari si ibu dan suaminya, adalah anak sah dari ibu yang melahirkan anak itu dan memperoleh suami si ibu sebagai ayahnya (Pasal 250 KUHPerdato jo Pasal 42 UU Perkawinan). Demikian kalau dalam kasus tadi, sesudah menghamili si perempuan, lalu lelaki itu menikah dengan ibu dari perempuan yang dihamili itu, maka anak itu, kalau kemudian ia lahir hidup, bukan anak sumbang sekalipun anak itu dibenihkan pada saat belum ada ikatan perkawinan dengan ibu dari perempuan yang melahirkan anak itu.³⁶

Jadi anak zina adalah anak-anak yang dilahirkan dari hubungan luar nikah—antara seorang laki-laki dan seorang perempuan—dimana salah satu atau kedua-duanya, terikat perkawinan dengan orang lain. Adapun anak subang adalah anak-anak yang dilahirkan dari hubungan antara seorang laki-laki dan seorang perempuan, yang antara keduanya – berdasarkan ketentuan undang-undang—ada larangan untuk saling menikah (Pasal 31 KUHPerdato).

Anak luar kawin dalam arti sempit adalah anak yang dilahirkan dari hasil hubungan antara seorang laki-laki dan seorang perempuan yang kedua-duanya tidak terikat perkawinan dengan orang lain dan tidak ada larang untuk saling menikah. Anak-

³⁵ *Ibid*, hlm 106

³⁶ *Ibid*, hlm 106-107

anak yang demikianlah yang bisa diakui secara sah oleh ayahnya (Pasal 280 KUHPerdata).³⁷

b. Hak Identitas Anak

Anak dalam kamus besar bahasa Indonesia mempunyai banyak arti. Anak mengandung arti keturunan yang kedua. Pengertian anak tersebut masih bersifat umum (netral) dan pengertiannya akan berbeda jika ditinjau dari aspek sosiologis, psikologis maupun yuridis. Secara yuridis misalnya, pada banyak peraturan perundang-undangan, istilah anak berkonotasi pada usia manusia. Anak diartikan sebagai kelompok umur tertentu dari manusia.³⁸

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Pasal 1 ayat (1) juga ditegaskan bahwa anak adalah: "Mereka yang belum berusia 18 tahun termasuk yang ada di dalam kandungan". Anak merupakan subyek hukum dan memiliki hak asasi manusia yang melekat pada dirinya dari sejak dalam kandungan.

Pasal 27 UU No. 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 Pasal 27 ini, dapat 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

³⁷ *Ibid*, hlm 108

³⁸ Alimuddin, <http://www.badilag.net/artikel/17719-akta-kelahiran-dalam-perspektif-perlindungan-hukum-terhadap-hak-anak-oleh-alimuddin-shimh-2110.html>, diakses tanggal 20 Agustus 2014

tidak diketahui, dan orang tuanya tidak diketahui keberadaannya. Hal ini mengindikasikan bahwa anak jalanan atau pengemis dapat dicatatkan kelahirannya³⁹.

Pada Pasal 28 UU Perlindungan Anak menentukan bahwa (1) Pembuatan akta kelahiran menjadi tanggung jawab pemerintah yang dalam pelaksanaannya diselenggarakan serendah-rendahnya pada tingkat kalurahan/desa. (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 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.

Terkait dengan hak identitas anak, Majelis Umum PBB pada tanggal 20 November 1989 telah menyetujui Konvensi Hak-hak Anak, yang diratifikasi oleh bangsa Indonesia dengan keputusan Presiden No. 36 tahun 1990. Salah satu hak menurut Konvensi Hak-hak Anak tersebut adalah Hak untuk mempertahankan identitas (Pasal 8); Pasal 8 menentukan bahwa (1) Negara-negara peserta berusaha untuk menghormati hak-hak anak untuk memperoleh identitasnya, termasuk kewarganegaraannya, namanya dan hubungan keluarganya sebagaimana yang diakui oleh undang-undang tanpa campur tangan yang tidak sah; (2) Apabila seorang anak secara tidak sah dirampas sebagian atau seluruh identitasnya, Negara-negara peserta akan memberikan bantuan dan perlindungan guna memulihkan kembali identitasnya secepatnya.⁴⁰

Pasal 53 ayat (2) UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM, ditentukan bahwa setiap anak sejak kelahirannya berhak atas suatu nama dan status kewarganegaraan. Yang dimaksud dengan "suatu nama" adalah nama sendiri dan nama orang tua kandung, dan atau nama keluarga, dan atau nama marga.⁴¹

³⁹ *Ibid*

⁴⁰ *Ibid*,

⁴¹ *Ibid*, hlm 104

Pasal 55 UU No. 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 otentik.

Dalam rangka mewujudkan kepastian hukum, akta-akta yang dikeluarkan oleh Kantor Catatan Sipil mempunyai kekuatan pasti dan tidak dapat dibantah oleh pihak ketiga. Akta catatan sipil mengikat terhadap mereka yang berkepentingan. Akta catatan sipil merupakan bukti yang kuat dan sempurna karena merupakan akta otentik. Pasal 1870 KUHPerdara, menentukan bahwa suatu akta otentik memberikan di antara para pihak beserta ahli-ahli warisnya atau orang-orang yang mendapat hak dari mereka, suatu bukti yang sempurna tentang apa yang dimuat di dalamnya.⁴²

Pasal 165 HIR menentukan bahwa akta otentik yaitu akta yang dibuat oleh atau di hadapan pejabat yang diberi wewenang untuk itu, merupakan bukti yang lengkap antara para pihak dan para ahli warisnya dan mereka yang mendapat hak daripadanya tentang yang tercantum di dalamnya sebagai pemberitahuan belaka, akan tetapi yang terakhir ini hanyalah sepanjang yang diberihatukan itu erat hubungannya dengan pokok akta.

Suatu akta otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh UU, dibuat oleh atau dihadapan seorang pegawai umum yang berwenang untuk itu di tempat di mana akta itu dibuatnya. Akta otentik merupakan suatu bukti yang mengikat dalam arti bahwa yang tertulis dalam akta tersebut harus dipercaya oleh hakim, yaitu harus dianggap sebagai benar selama ketidakbenarannya tidak dibuktikan, dan ia memberikan suatu bukti yang sempurna, dalam arti bahwa ia sudah tidak memerlukan suatu penambahan pembuktian, yang merupakan alat bukti yang mengikat dan sempurna.⁴³

⁴² Maidin Gultom, *Perlindungan Hukum Terhadap Anak dan Perempuan*, (Bandung: Refika Aditama, 2012), hlm 103

⁴³ *Ibid*, hlm 102-102

c. Pencatatan Kelahiran

Kelahiran seorang anak dalam keluarga merupakan suatu hal yang sangat diharapkan dalam suatu keluarga. Kelahiran seorang anak merupakan peristiwa penting dalam administrasi kependudukan suatu Negara. Akta kelahiran mempunyai fungsi dan kegunaan yang sangat penting di dalam kehidupan anak tersebut. Bisa di bayangkan ketika seorang anak lahir di luar pernikahan resmi dan ia tidak mendapat pengakuan dari ayah biologisnya atau anak tersebut lahir dari *pernikahan sirri*. Maka, sudah di pastikan anak tersebut tidak bisa mengurus pembuatan akta kelahiran karena status hukumnya belum jelas, karena tidak ada pernikahan yang di catatkan dalam arsip catatan sipil sebelumnya.

Pentingnya akta kelahiran karena bagian dari perlindungan hukum. Hal itu berawal dari proses pencatatan kelahiran karena anak adalah subyek hukum. Cakupan tentang pencatatan kelahiran di Indonesia dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan tercantum dalam Pasal 27, 28, 29, 30, 31 dan 32 dalam beberapa pasal itu mewujudkan komitmen semua pihak berwenang dalam upaya memenuhi hak asasi anak yang paling hakiki yaitu memperoleh identitas hukum dan kewarganegaraan. Pencatatan Kelahiran di Indonesia diatur di dalam UU Administrasi Kependudukan. Pencatatan kelahiran merupakan salah satu peristiwa penting yang wajib untuk dicatatkan.

Seluruh proses pencatatan kelahiran mengacu pada prinsip universalitas, kontinyu, permanen, wajib dan asas peristiwa yang menjadi acuan sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang telah disahkan pada tanggal 29 Desember 2006 lalu. Kehadiran undang-undang yang memuat seluruh rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengolahan informasi administrasi kependudukan, serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

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

Dewasa ini masih banyak masyarakat belum melakukan pencatatan kelahiran anaknya pada kantor catatan sipil karena tidak mengetahui kegunaannya bagi anak yang bersangkutan. Ini juga menunjukkan bahwa mereka belum melakukan perlindungan anaknya dari segi hukum (yuridis). Anak yang tidak mempunyai akta kelahiran tidak memperoleh kepastian hukum terutama dari segi hubungan-hubungan hukum perdata.⁴⁴

Mengenai kepastian hukum, Iman Jauhari menyimpulkan bahwa hak keperdataan seseorang dapat terjadi dalam hubungannya dengan pewarisan, penentuan kedewasaan, berakhir tidaknya pemberian nafkah oleh bapak karena putusanya perkawinan, berakhir tidaknya perwalian, semuanya dapat dibuktikan dengan akta kelahiran.⁴⁵ Hal ini disebabkan karena di dalam akta kelahiran tercantum tahun, bulan, jam, dan tempat kelahiran seseorang. Jenis kelamin, nama kecil yang diberikan kepada anak, nama turunan, pekerjaan dan tempat tinggal orangtua si anak.

Tujuan pencatatan kelahiran adalah untuk menghindari penyelundupan hukum. Artinya, melakukan atau memenuhi persyaratan seolah-olah benar, padahal palsu. Sebagai contoh, seseorang dapat mengatakan bahwa A adalah anaknya, dia dapat menunjukkan foto saat-saat dia hamil, padahal tidak pernah hamil, lalu menyatakan bahwa dia keturunan (ahli waris) dari si pewaris, padahal sebenarnya bukan, dan tindakan-tindakan lain yang merupakan perbuatan penyelundupan hukum.

Pencatatan sipil khususnya yang terkait dengan pencatatan kelahiran sangat penting, untuk memastikan identitas diri (nama dan kewarganegaraan) sebagai subyek hukum, dan memastikan fungsi status keperdataan seseorang terkait dengan kejadian vital yang dihadapi individu (lahir, kawin, mati).⁴⁶

Dalam sistem pencatatan sipil modern, kejadian vital ini tidak sekadar dicatat atau dikumpulkan semata, tetapi juga berguna sebagai data yang dapat dimanfaatkan

⁴⁴ *Ibid*

⁴⁵ Iman Jauhari, *Advokasi Hak-hak Anak Ditinjau dari Hukum Islam dan Peraturan Perundang-undangan*, (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2008), hlm 152

⁴⁶ *Ibid*, hlm 153

untuk perencanaan suatu negara. Buku pegangan standar pencatatan sipil di seluruh dunia yang dikeluarkan PBB mengungkapkan bahwa terdapat tiga fungsi pencatatan sipil, yaitu untuk standar hukum status seseorang, melindungi hak asasi manusia, dan fungsi statistik. Kemudian, patut diketahui bahwa hubungan pencatatan sipil dengan administrasi kependudukan sangatlah erat. Pencatatan sipil memberikan status hukum, sedangkan administrasi kependudukan berfungsi mengatur hal ihwal kependudukan. Sehingga, pencatatan sipil harus menjadi *causa prima* dari administrasi kependudukan. Jika administrasi kependudukan mengatur pencatatan sipil melihatnya akan sulit dalam mengimplementasikannya, mengingat yang hendak diatur belum memiliki status. Sebagai konsekuensinya, adalah lebih baik jika ada undang-undang tersendiri mengenai pencatatan sipil, hasilnya dimasukkan dalam administrasi kependudukan.⁴⁷

Secara etimologi, akta berasal dari kata "*acta/acte*" yang berarti "sesuatu yang tertulis atau yang berguna sebagai alat bukti/dokumen resmi dari pejabat Negara", misalnya *acte de naissance* (akta kelahiran), *acte ge mariage* (akta perkawinan).⁴⁸

Pencatatan kelahiran menurut perspektif hukum, dapat dilihat dari 3 nilai dasar hukum, yaitu : kepastian hukum, kemanfaatan/kegunaan dan keadilan. Pencatatan kelahiran memberikan perlindungan yustitiabel/ kepastian hukum terhadap hak-hak seorang anak atas tindakan sewenang-wenang yang mungkin terjadi, sekaligus pencatatan kelahiran anak tersebut dimaksudkan untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat. Pencatatan kelahiran anak, merupakan pengakuan pertama dari Negara atas keberadaan anak. Anak yang tidak dicatat kelahirannya, kehilangan hak yang paling mendasar, yakni hak untuk diakui sebagai subyek hukum, sebab pencatatan kelahiran merupakan "karcis" untuk menjadi Warga Negara. Menurut laporan UNICEF, pencatatan kelahiran anak merupakan pengukuran yang efektif untuk mengamankan pengakuan diri setiap warga negara di hadapan hukum, mengamankan

⁴⁷ *Ibid*

⁴⁸ Maidin Gultom, *Perlindungan Hukum*..... hlm 105.

perlindungan dari hak-haknya sebagai individu, dan untuk menjamin bahwa setiap pelanggaran hak-hak mereka akan direkam.⁴⁹

Akta kelahiran anak, bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum bagi seseorang anak, karena :⁵⁰

- a. Pencatatan kelahiran anak memastikan secara tegas tentang adanya pengakuan negara terhadap keberadaan anak sebagai subyek hukum. Ini berarti bahwa pencatatan kelahiran tersebut, menjelaskan identitas yuridis seorang anak karena memuat nama anak, nama kedua orang tuanya, tempat dan tanggal lahir, yang diakui/disahkan oleh pejabat yang berwenang untuk itu (pejabat/pegawai kantor catatan sipil/Dinas Kependudukan).
- b. Pencatatan kelahiran anak memastikan perlindungan hukum atas hak-hak seseorang (anak). Ini berarti bahwa pencatatan kelahiran anak memberi dasar hukum bagi pemerintah dalam memberi perlindungan hak-hak anak.

Pencatatan kelahiran anak, menghasilkan Akta Kelahiran Anak, yang merupakan dokumen resmi (otentik) yang dapat memberikan kegunaan yang begitu banyak bagi anak, seperti :⁵¹

- a. Kenyataannya, 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, termasuk perekrutan untuk menjadi anggota militer, keterlibatan anak di dalam konflik bersenjata, perlindungan terhadap buruh anak dan pernikahan dini.
- b. 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: sulit masuk sekolah, mencari pekerjaan, menikah atau ketika menghadapi sengketa perwarisan di pengadilan;

⁴⁹ *Ibid*

⁵⁰ *Ibid*, hlm 106

⁵¹ *Ibid*

c. Pencatatan kelahiran berguna bagi pemerintah untuk dijadikan semacam perangkat dasar, agar pemerintah dapat bekerja secara efisien dalam merencanakan berbagai hal yang berkaitan dengan kesejahteraan anak.

d. Jenis Akta Kelahiran

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) sub d UU Administrasi Kependudukan bahwa penerbitan dokumen hasil pencatatan sipil, meliputi; akta kelahiran, akta kematian, akta perkawinan, akta perceraian, dan akta pengakuan anak. Di dalam sub e disebutkan bahwa perubahan akta catatan sipil karena terjadinya peristiwa penting, meliputi; pengangkatan anak, pengesahan anak, perubahan nama, perubahan kewarganegaraan, dan peristiwa penting lainnya.⁵²

i. Akta kelahiran umum

Adalah akta kelahiran yang diperoleh sebelum lewat dari batas waktu laporan peristiwa kelahiran tersebut, yaitu menurut Pasal 35 ayat (1) Staatblad Nomor 75, maka ditetapkan batas waktu selambat-lambatnya hari ke-10 setelah anak itu dilahirkan. Kemudian harus diberitahukan kepada pegawai pencatatan sipil di wilayahnya di mana anak yang bersangkutan dilahirkan. Akan tetapi penentuan 10 hari itu tidak termasuk hari minggu. Namun bila jarak antara Kantor Catatan Sipil dengan tempat tinggal peristiwa kelahiran terhalang oleh laut, menurut Pasal 33 ayat (3) Staatblad 1933 Nomor 75, maka pemberitahuan tentang kelahiran dapat dilakukan dalam tenggang waktu 2 bulan setelah hari kelahiran.

ii. Akta kelahiran istimewa

Adalah akta kelahiran yang diperoleh setelah batas waktu pelaporan peristiwa kelahiran tersebut, sebagaimana yang telah ditentukan perundang-undangan, akan tetapi di sini harus melalui proses sidang di pengadilan lebih dahulu.¹⁸ Lihat UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan Pasal 28 ayat (1 dan 2).

iii. Akta kelahiran luar biasa

⁵² Imam Jauhari, *Advokasi Hak-hak Anak*....., hlm 192

Adalah akta kelahiran yang didaftarkan di Kantor Catatan Sipil Jakarta, dan beberapa daerah tertentu yang peristiwa kelahiran itu terjadi pada zaman revolusi antara 1 Mei 1940 sampai 31 Desember 1949 dan kelahiran tersebut tidak di Jakarta lagi. Bila telah dilakukan pencatatan kelahiran, maka oleh catatan sipil diserahkan kutipan akta kelahiran, dan bila diperlukan pihak catatan sipil dapat mengeluarkan salinan akta kelahiran. Kutipan akta kelahiran adalah kutipan dari beberapa data yang tersimpan pada Kantor Catatan Sipil yang berisi informasi data yang penting saja. Akta catatan sipil yang biasanya diperoleh masyarakat itulah yang disebut kutipan akta, sedangkan akta catatan sipilnya tetap tersimpan di Kantor Catatan Sipil.

Salinan akta adalah lengkap dari semua data dan informasi yang terdapat pada Kantor Catatan Sipil dan berisi semua data serta informasi persis seperti yang tertera pada akta dimaksud. Mengenai manfaat dan nilai hukumnya, baik kutipan maupun salinan akta adalah sama. Demikian juga meterai tempel pada kutipan dan salinan akta tetap sama nilainya.⁵³

Dalam hal ini terdapat banyak kendala yang menyebabkan seorang anak tidak memiliki akta kelahiran. Selain para orangtua tidak memahami arti penting akta kelahiran, pembuatan akta dinilai terlalu sulit dan rumit. Padahal, akta kelahiran merupakan hak anak pertama yang harus diberikan.

Menyikapi hal itu, diperlukan terobosan hukum dan kebijakan pemerintah. Terobosan hukum adalah dengan memaksimalkan penyuluhan hukum, memaksimalkan ancaman hukuman bagi masyarakat yang tidak mengurus akta kelahiran bagi anak-anaknya. Sedangkan kebijakan pemerintah dengan menggratiskan pengurusan akta kelahiran di kantor catatan sipil setempat terutama bagi masyarakat miskin, menghilangkan pungutan liar, birokrasi yang panjang, dan persyaratan yang rumit.

G. Kajian Hasil Penelitian Yang Relevan

⁵³ *Ibid*, hlm 152.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Andi Mardian dkk dengan judul "Implikasi putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VII/2010 terhadap hak waris anak luar kawin (menurut KUHPerduta dan Hukum Islam)" dapat disimpulkan bahwa⁵⁴, pertama, putusan MK tersebut masih relevan diterapkan terhadap hak waris anak yang lahir dari perkawinan yang sah secara agama tetapi tidak dicatat dalam hukum negara sehingga dianggap anak luar kawin. Kedua, KUHPerduta sudah mengakomodasi hak waris anak luar kawin, akan tetapi hanya anak luar kawin dalam arti sempit saja yang mempunyai hak waris, sedangkan anak zina dan anak sumbang tidak mendapatkan hak waris, dengan demikian dengan adanya putusan MK maka pengertian anak luar kawin dapat diperluas termasuk anak zina dan anak sumbang. Ketiga, mahkamah konstitusi tidak mempunyai kewenangan untuk membuat hukum baru, apabila pasal 43 ayat (1) dinyatakan tidak berlaku, maka tidak dengan sendirinya bahwa anak luar kawin mempunyai hubungan perdata dengan ayahnya secara biologis.

Penelitian lain yang dilakukan oleh Nelly Erma Yulianti dengan judul "Tinjauan yuridis perolehan akta kelahiran anak luar kawin berdasarkan undang-undang nomor 23 tahun 2006, diperoleh kesimpulan bahwa, pertama, Proses prosedur perolehan akta kelahiran anak dilihat dari dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 yang mengenai akta kelahiran anak luar kawin paling lambat 60 hari sejak tanggal kelahiran dan untuk jenis ini tidak dikenakan biaya. Sedangkan lebih dari 60 hari sejak tanggal kelahiran yang diatur dalam peraturan dikenakan sanksi berupa denda, yang diatur dalam pasal 32 ayat (2) berbunyi pencatatan kelahiran yang melampaui batas 1 tahun dilaksanakan berdasarkan Penetapan Pengadilan Negeri. Dalam pengakuan anak paling lambat 30 hari sejak tanggal surat pengakuan anak oleh ayah dan disetujui oleh ibu dari anak yang bersangkutan. Sedangkan pengesahan anak paling lambat 30 hari sejak ayah dan ibu anak yang bersangkutan melakukan perkawinan dan mendapatkan akta perkawinan. Pengakuan anak dilakukan sejak lahir sampai berumur 21 tahun atau

⁵⁴ Andi Mardian dkk, Laporan Penelitian dengan judul "Implikasi putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VII/2010 terhadap hak waris anak luar kawin (menurut KUHPerduta dan Hukum Islam)" (Surakarta: Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam IAIN Surakarta, 2013), hlm 84.

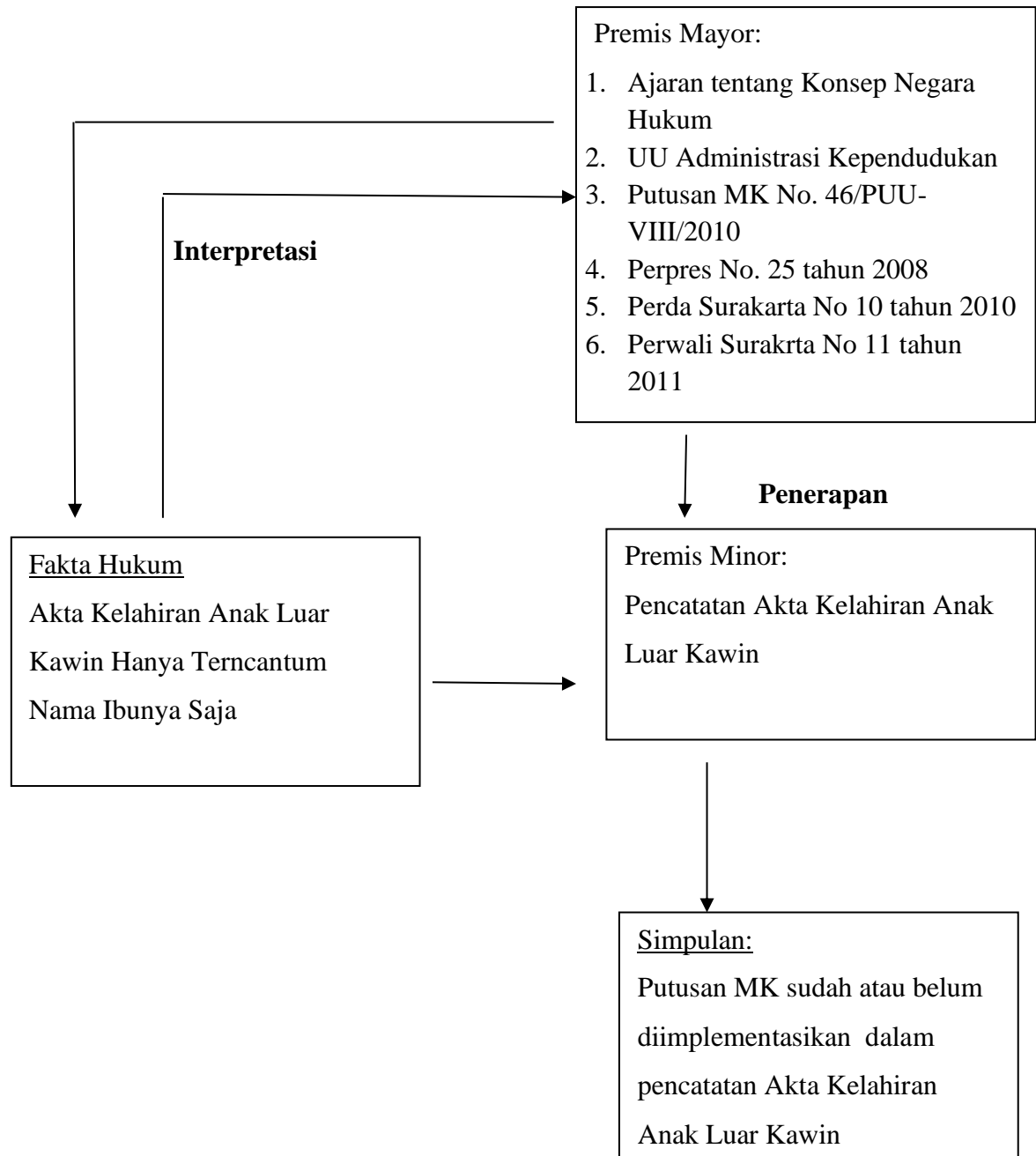
sudah melakukan perkawinan. Kedua, faktor-faktor atau kendala-kendala yang menyebabkan permohonan akta kelahiran anak luar kawin terlambat antara lain: a) kurangnya informasi bagi orang tua atau tentang syarat-syarat dalam pembuatan akta kelahiran. b) pendidikan, dan c) karena proses yang berbelit-belit termasuk berkaitan dengan biaya.⁵⁵

Penelitian yang dilakukan oleh Sri Turatmiyah dengan judul “ Hak-hak keperdataan anak luar kawin pasca putusan mahkamah konstitusi R.I. no. No. 46/PUU-VIII/2010) dipeoleh kesimpulan bahwa, hubungan anak dengan seorang laki-laki sebagai ayah tidak semata-mata karena adanya ikatan perkawinan, akan tetapi dapat juga didasarkan pada pembuktian adanya hubungan darah antara anak dengan laki-laki tersebut sebagai ayah biologisnya. Dengan demikian terlepas dari soal prosedur/ administrasi perkawinannya, anak yang dilahirkan harus mendapatkan perlindungan hukum. Ketentuan Pasal 43 ayat (1) UU No. 1974 tentang Perkawinan yang menyatakan ”anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya” bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang dimaknai menghilangkan hubungan perdata dengan laki-laki yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan atau alat bukti lain menurut hukum ternyata mempunyai hubungan darah sebagai ayahnya.⁵⁶

⁵⁵ Nelly Erma Yulianti, <http://fh.unram.ac.id/wp-content/uploads/2014/05/tinjauan-yuridis-perolehan-akta-kelahiran-anak-luar-kawin-berdasarkan-undang-undang-nomor-23-TAHUN-2006.pdf> , diakses tanggal 20 Agustus 2014.

⁵⁶ Sri Turatmiyah, [http://eprints.unsri.ac.id/3213/7/Hak-hak keperdataan anak luar kawin pasca putusan Mahkamah Konstitusi R.I. No. 46PUU-VIII2010\).pdf](http://eprints.unsri.ac.id/3213/7/Hak-hak%20keperdataan%20anak%20luar%20kawin%20pasca%20putusan%20Mahkamah%20Konstitusi%20R.I.No.%2046PUU-VIII2010).pdf), diakses tanggal 23 Mei 2014

H. Kerangka Berpikir



BAB III

METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum dapatlah dibedakan antara penelitian hukum yang doktrinal dan penelitian hukum yang nondoktrinal. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal yang membatasi penelitiannya kepada kajian yang metode kepastakaan. Adapun penelitian hukum yang doktrinal bekerja untuk menemukan jawaban-jawaban yang benar dengan pembuktian kebenaran yang dicari di atau dari preskripsi-preskripsi hukum yang tertulis di kitab-kitab undang-undang atau kitab-kitab agama (tergantung keyakinan yang dianutnya), berikut ajaran atau doktrin yang mendasarinya.⁵⁷ Dalam penelitian ini penelitian hukum normatif bekerja untuk menemukan jawaban-jawaban dari preskripsi akta kelahiran anak luar kawin setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/2010.

2. Pendekatan Penelitian

Nilai ilmiah dalam suatu penyusunan karya ilmiah yang berisi mengenai pembahasan dan pemecahan masalah terhadap legal issue yang diteliti sangat bergantung pada cara pendekatan (*approach*) yang digunakan.⁵⁸ Penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual⁵⁹. Dalam pendekatan konsep, yaitu melakukan penelitian terhadap pencatatan akta kelahiran anak luar kawin oleh Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surakarta apakah sudah sesuai konsep negara hukum serta diskresi pemerintah di dalam membuat peraturan kebijakan di dalam melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi.

⁵⁷ Soetandyo Wignyosoebroto, *Ragam-ragam Penelitian Hukum dalam Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, editor. Sulistyowati Irianto dan Shidarta, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009), hlm 121.

⁵⁸ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hlm 299.

⁵⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana prenada Media group, 2008 hlm 137.

3. Sifat Penelitian

Ilmu hukum mempunyai karakteristik sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan⁶⁰, untuk dapat memberikan preskripsi itulah diperlukan suatu penelitian hukum. Sifat penelitian ini adalah preskriptif, bagaimana seharusnya pencatatan akta kelahiran anak luar kawin setelah keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/2010 perihal hak perdata anak luar kawin yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surakarta.

4. Jenis dan Sumber Data

Jenis data dalam penelitian ini adalah data sekunder. Untuk menjawab isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai implementasi putusan Mahkamah Konstitusi terhadap hak perdata anak luar kawin dalam pencatatan akta kelahiran, data sekunder yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi : Konsep Negara Hukum, UU Administrasi Kependudukan, UU Perlindungan Anak, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/2010, Perda kota Surakarta No 10 tahun 2010 dan Perwali Surakarta No. 11 tahun 2011. Adapun bahan hukum sekunder dalam penelitian ini meliputi semua publikasi tentang hak keperdataan anak yang lahir di luar perkawinan khususnya hak atas akta kelahiran anak luar kawin.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu pengumpulan data sekunder dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen, artikel, dan internet (*cyber media*). Dari data tersebut kemudian dianalisis dan dirumuskan sebagai data penunjang dalam penulisan hukum tersebut.

⁶⁰ *Ibid*, hlm 22

6. Teknik Analisis Data

Untuk menjawab permasalahan penelitian digunakan silogisme diduksi dan interpretasi⁶¹. Sebagai premis mayor adalah Konsep Negara Hukum, UU Administrasi Kependudukan, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/2010, Perda kota Surakarta No 10 tahun 2010 dan Perwali Surakarta No. 11 tahun 2011. Sedang premis minornya adalah hak anak luar kawin atas akta kelahiran. Dengan menggunakan interpretasi dihasilkan kesimpulan bagaimana seharusnya pencatatan akta kelahiran anak luar kawin.

⁶¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Press, 1990), hlm 88.

BAB IV

IMPLEMENTASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

NO. 46/PUU-VIII/2010 TERHADAP PENCATATAN AKTA KELAHIRAN

ANAK LUAR KAWIN di DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL

KOTA SURAKARTA

A. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/2010 tentang Hak Perdata Anak Luar Kawin.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/210 tentang hak perdata anak yang lahir di luar perkawinan muncul karena ada pengajuan hak uji materiel terhadap UU Perkawinan yang diajukan oleh Hj. Aisyah Mochtar.

Adapun ringkasan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:⁶²

Mahkamah Konstitusi mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

a. Nama : Hj. Aisyah Mochtar alias Machica binti H. Mochtar Ibrahim

Tempat dan Tanggal Lahir : Ujung Pandang, 20 Maret 1970

Alamat : Jalan Camar VI Blok BL 12A, RT/RW 002/008, Desa/Kelurahan Pondok Betung, Kecamatan Pondok Aren,

Kabupaten Tangerang, Banten.

b. Nama : Muhammad Iqbal Ramadhan bin Moerdiono

Tempat dan Tanggal Lahir : Jakarta, 5 Februari 1996

Alamat : Jalan Camar VI Blok BL 12A, RT/RW 002/008, Desa/Kelurahan Pondok Betung, Kecamatan Pondok Aren, Kabupaten Tangerang, Banten.

⁶² http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan_sidang_46%20PUU%202010-TELAH%20BACA.pdf, diakses tanggal 20 Mei 2014

Berdasarkan Surat Kuasa Nomor 58/KH.M&M/K/VIII/2010 bertanggal 5 Agustus 2010, memberi kuasa kepada i) Rusdianto Matulatuwa; ii) Oktryan Makta; dan iii) Miftachul I.A.A., yaitu advokat pada Kantor Hukum Matulatuwa & Makta yang beralamat di Wisma Nugra Santana 14th Floor, Suite 1416, Jalan Jenderal Sudirman Kav. 7-8 Jakarta 10220, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa; Selanjutnya disebut sebagai **para Pemohon**;

Membaca permohonan dari para Pemohon; Mendengar keterangan dari para Pemohon; Memeriksa bukti-bukti dari para Pemohon; Mendengar keterangan ahli dari para Pemohon; Mendengar dan membaca keterangan tertulis dari Pemerintah; Mendengar dan membaca keterangan tertulis dari Dewan Perwakilan Rakyat; Membaca kesimpulan tertulis dari para Pemohon;

1. DUDUK PERKARA

Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 14 Juni 2010 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada hari Senin tanggal 14 Juni 2010 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 211/PAN.MK/2010 dan diregistrasi pada Rabu tanggal 23 Juni 2010 dengan Nomor 46/PUU VIII/2010, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 9 Agustus 2010, menguraikan hal-hal sebagai berikut:

a. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) para Pemohon

- 1) Bahwa Pemohon adalah Perorangan warga negara Indonesia;
- 2) Bahwa Pasal 51 ayat (1) UUMK menyatakan: Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang;
- 3) Bahwa berdasarkan ketentuan tersebut, maka terdapat dua syarat yang harus dipenuhi untuk permohonan uji materiil ini, yaitu apakah Pemohon memiliki *legal standing* dalam perkara permohonan uji materiil undang-undang ini? Syarat kesatu adalah kualifikasi untuk bertindak sebagai Pemohon sebagaimana diuraikan dalam

Pasal 51 ayat (1) UU MK. Syarat kedua adalah bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tersebut dirugikan dengan berlakunya suatu undang-undang;

- 4) Bahwa telah dijelaskan terdahulu, Pemohon adalah warga negara Indonesia yang merupakan “Perorangan Warga Negara Indonesia”, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK. Karenanya, Pemohon memiliki kualifikasi sebagai Pemohon dalam permohonan uji materiil ini;
- 5) Bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan yang menyatakan: “Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu”, sehingga oleh karenanya pernikahan yang telah dilakukan oleh Pemohon adalah sah dan hal itu juga telah dikuatkan dengan Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) sebagaimana tercantum dalam amar Penetapan atas Perkara Nomor 46/Pdt.P/2008/PA.Tgrs., tanggal 18 Juni 2008, halaman ke-5, alinea ke-5 yang menyatakan: "... Bahwa pada tanggal 20 Desember 1993, di Jakarta telah berlangsung pemikahan antara Pemohon (Hj. Aisyah Mochtar alias Machica binti H. Mochtar Ibrahim) dengan seorang laki-laki bernama Drs. Moerdiono, dengan wali nikah almarhum H. Moctar Ibrahim, disaksikan oleh 2 orang saksi, masing-masing bernama almarhum KH. M. Yusuf Usman dan Risman, dengan mahar berupa seperangkat alat shalat, uang 2.000 Riyal (mata uang Arab), satu set perhiasan emas, berlian dibayar tunai dan dengan ijab yang diucapkan oleh wali tersebut dan qobul diucapkan oleh laki-laki bernama Drs. Moerdiono;
- 6) Bahwa Pasal 2 ayat (2) UU Perkawinan menyatakan:

“Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Dengan berlakunya Pasal 2 ayat (2) UU Perkawinan, maka hak-hak konstitusional Pemohon sebagai warga negara Indonesia yang dijamin oleh Pasal 28B ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 telah dirugikan;

Pasal 28B ayat (1) UUD 1945 menyatakan: “Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.”

- 7) Bahwa Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan menyatakan:

“Anak yang dilahirkan diluar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya.”

Dengan berlakunya Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan, maka hak-hak konstitusional Pemohon selaku ibu dan anaknya untuk mendapatkan pengesahan atas pernikahannya serta status hukum anaknya yang dijamin oleh Pasal 28B ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 telah dirugikan;

- 8) Bahwa Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyatakan

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

Merujuk pada ketentuan UUD 1945 ini maka Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan tidaklah senafas dan sejalan serta telah merugikan hak konstitusional Pemohon sekaligus anaknya.;

- 9) Bahwa sementara itu, Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan menyebabkan kerugian terhadap hak konstitusional Pemohon dan anaknya yang timbul berdasarkan Pasal 28B ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yakni hak untuk mendapatkan pengesahan terhadap pernikahan sekaligus status hukum anaknya Pemohon. Sebagai sebuah peraturan perundang-undang, maka Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan mempunyai kekuatan mengikat dan wajib ditaati oleh segenap rakyat. Sekalipun sesungguhnya ketentuan tersebut mengandung kesalahan yang cukup fundamental karena tidak sesuai dengan hak konstitusional yang diatur Pasal 28B ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, sehingga menimbulkan kerugian konstitusional bagi Pemohon sebagaimana telah diuraikan terdahulu. Secara spesifik akan diuraikan dalam uraian selanjutnya yang secara *mutatis mutandis* mohon dianggap sebagai satu kesatuan argumentasi;

- 10) Bahwa berdasarkan semua uraian tersebut, jelas menunjukkan bahwa Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan uji materiil undang-undang;

b. Alasan-Alasan Permohonan Uji Materiil UU Perkawinan

- 1) Bahwa Pemohon merupakan pihak yang secara langsung mengalami dan merasakan hak konstitusionalnya dirugikan dengan diundangkannya UU Perkawinan terutama berkaitan dengan Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1). Pasal ini ternyata justru menimbulkan ketidakpastian hukum yang mengakibatkan kerugian bagi Pemohon berkaitan dengan status perkawinan dan status hukum anak yang dihasilkan dari hasil perkawinan Pemohon I;
- 2) Bahwa hak konstitusional Pemohon yang telah dilanggar dan merugikan tersebut adalah hak sebagaimana dijamin dalam Pasal 28B ayat (1) dan Pasal 28B ayat (2) UUD 1945. Berdasarkan ketentuan Pasal 28B ayat (1) dan (2) UUD 1945 tersebut, maka Pemohon dan anaknya memiliki hak konstitusional untuk mendapatkan pengesahan atas pernikahan dan status hukum anaknya.
- 3) Bahwa konsekuensi dari ketentuan Pasal 28B ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tersebut adalah setiap orang memiliki kedudukan dan hak yang sama termasuk haknya untuk mendapatkan pengesahan atas pernikahan dan status hukum anaknya. Norma konstitusi yang timbul dari Pasal 28B ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 28D ayat (1) adalah adanya persamaan dan kesetaraan di hadapan hukum;
- 4) Bahwa dalam kedudukannya sebagaimana diterangkan terdahulu, maka telah terbukti Pemohon memiliki hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian konstitusional dengan berlakunya UU Perkawinan, khususnya Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1), yaitu yang berkaitan dengan pencatatan perkawinan dan hubungan hukum anak yang dilahirkan dari perkawinan yang tidak dicatatkan. Telah terjadi pelanggaran atas hak konstitusional Pemohon sebagai warga negara Republik Indonesia, karena Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan

tersebut bertentangan dengan Pasal 28B ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

- 5) Bahwa Pemohon secara objektif mengalami kerugian materi atau finansial, yaitu Pemohon harus menanggung biaya untuk kehidupan Pemohon serta untuk membiayai dalam rangka pengasuhan dan pemeliharaan anak.
- 6) Berdasarkan semua hal yang telah diuraikan tersebut, maka MK berwenang untuk mengadili dan memutuskan Perkara Permohonan Uji Materiil Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan terhadap Pasal 28B ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

Berdasarkan semua hal yang telah diuraikan tersebut dan bukti bukti terlampir maka dengan ini Pemohon memohon ke Mahkamah Konstitusi agar berkenan memberikan Putusan sebagai berikut:

- 1) Menerima dan mengabulkan Permohonan Uji Materiil Pemohon untuk seluruhnya;
- 2) Menyatakan Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan, bertentangan Pasal 28B ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
- 3) Menyatakan Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan, tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dengan segala akibat hukumnya; Atau jika Majelis Hakim berpendapat lain, maka dimohonkan Putusan yang seadil2 adilnya (*ex aequo et bono*);

Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-6.

Selain itu, Pemohon juga mengajukan ahli, yaitu Dr. H.M. Nurul Irfan, M.Ag., yang telah didengar keterangannya di bawah sumpah dan memberikan keterangan tertulis dalam persidangan tanggal 4 Mei 2011, yang pada pokoknya sebagai berikut:

- 1) Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan telah jelas mengakui bahwa perkawinan adalah sah jika dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya;

- 2) Namun keberadaan Pasal 2 ayat (2) UU Perkawinan yang menyebutkan tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, mengakibatkan adanya dua pemahaman. Di satu sisi, perkawinan adalah sah jika dilakukan menurut agama atau kepercayaan masing-masing; di sisi lain perkawinan dimaksud tidak memiliki kekuatan hukum karena tidak dicatat;
- 3) Dari perspektif hukum Islam, perkawinan dinyatakan sah apabila telah memenuhi lima rukun, yaitu ijab qabul, calon mempelai pria, calon mempelai wanita, dua orang saksi, dan wali dari pihak mempelai wanita;
- 4) Pasal 2 ayat (2) UU Perkawinan tidak jelas, kabur, dan kontradiktif dengan Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan, serta berdampak pada pernikahan seseorang yang telah memenuhi syarat dan rukun secara Islam tetapi karena tidak dicatat di KUA maka pernikahannya menjadi tidak sah;
- 5) Karena perkawinan tersebut tidak sah, lebih lanjut Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan mengatur bahwa anak dari perkawinan tersebut hanya memiliki nasab dan hubungan kekerabatan dengan ibu dan keluarga ibu. Pada akta kelahirannya, anak tersebut akan ditulis sebagai anak dari ibu tanpa bapak;
- 6) Anak tersebut juga akan mengalami kerugian psikologis, dikucilkan masyarakat, kesulitan biaya pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan lahiriah lainnya;
- 7) Keharusan mencatatkan pernikahan yang berimplikasi pada status anak di luar nikah yang hanya memiliki hubungan perdata dengan ibu dan keluarga ibunya adalah bertentangan dengan Pasal 28B ayat (2) UUD 1945, karena anak yang seharusnya dilindungi dari berbagai bentuk kekerasan dan diskriminasi akhirnya tidak terlindungi hanya karena orang tuanya terlanjur melaksanakan perkawinan yang tidak dicatat;
- 8) Dalam hukum Islam, anak lahir dalam keadaan bersih dan tidak menanggung beban dosa orang tuanya. Islam tidak mengenal konsep dosa turunan atau pelimpahan dosa dari satu pihak ke pihak lainnya;
- 9) Pertanggungjawaban pidana dalam hukum Islam bersifat individu. Seseorang tidak dapat menanggung beban dosa orang lain, apalagi bertanggung jawab terhadap

dosa orang lain, sebagaimana dinyatakan dalam Al Quran Surat al-Isra'/17:15; Surat al-An'am/6:164; Surat Fatir/35:18; Surat az-Zumar/39:7; dan Surat an-Najm/53:38;

- 10) Islam mengenal konsep anak zina yang hanya bernasab kepada ibu kandungnya, namun ini bukan anak dari perkawinan sah (yang telah memenuhi syarat dan rukun). Anak yang lahir dari perkawinan sah secara Islam, meskipun tidak dicatatkan pada instansi terkait, tetap harus bernasab kepada kedua bapak dan ibunya;
- 11) Bahkan dalam Islam dilarang melakukan adopsi anak jika adopsi tersebut memutus hubungan nasab antara anak dengan bapak. Jika anak yang akan diadopsi tidak diketahui asal muasal dan bapak kandungnya, maka harus diakui sebagai saudara seagama atau aila/anak angkat; dan bukan dianggap sebagai anak kandung;
- 12) Dalam *fiqh*, tidak pernah disebutkan bahwa pernikahan harus dicatat, tetapi terdapat perintah dalam Al Quran Surat an-Nisa' untuk menaati *ulil amri* (dalam hal ini Undang-Undang sebagai produk *ulil amri*);
- 13) Dengan demikian, Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan bersifat diskriminatif sehingga bertentangan dengan Pasal 27, Pasal 28B ayat (2), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;
- 14) Jika Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan mengandung *madharat*, tetapi menghapusnya juga menimbulkan *madharat*, maka dalam kaidah hukum Islam, harus dipilih *madharat*-nya yang paling ringan;

c. Pokok Permohonan

Bahwa para Pemohon yang berkedudukan sebagai perorangan warga negara Indonesia mengajukan permohonan pengujian ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (selanjutnya disebut UU Perkawinan), yang pada intinya sebagai berikut:

- 1) Bahwa menurut para Pemohon ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan menimbulkan ketidakpastian hukum yang mengakibatkan kerugian bagi para Pemohon, khususnya yang berkaitan dengan status perkawinan dan status hukum anak yang dihasilkan dari hasil perkawinan Pemohon I;
- 2) Bahwa hak konstitusional para Pemohon telah dicerai oleh norma hukum dalam Undang-Undang Perkawinan. Norma hukum ini jelas tidak adil dan merugikan karena perkawinan Pemohon I adalah sah dan sesuai dengan rukun nikah dalam Islam. Merujuk ke norma konstitusional yang termaktub dalam Pasal 28B ayat (1) UUD 1945 maka perkawinan Pemohon I yang dilangsungkan sesuai rukun nikah adalah sah tetapi terhalang oleh Pasal 2 UU Perkawinan, akibatnya menjadi tidak sah menurut norma hukum. Akibatnya, pemberlakuan norma hukum ini berdampak terhadap status hukum anak (Pemohon II) yang dilahirkan dari perkawinan Pemohon I menjadi anak di luar nikah berdasarkan ketentuan norma hukum dalam Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan. Disisi lain, perlakuan diskriminatif ini sudah barang tentu menimbulkan permasalahan karena status seorang anak di muka hukum menjadi tidak jelas dan sah.
- 3) Singkatnya menurut Pemohon, ketentuan *a quo* telah menimbulkan perlakuan yang tidak sama di hadapan hukum serta menciptakan perlakuan yang bersifat diskriminatif, karena itu menurut para Pemohon ketentuan *a quo* dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 28B ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

2. Pertimbangan Hukum

- a. Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan *a quo* adalah untuk menguji Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3019, selanjutnya disebut UU 1/1974) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

- b. Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu akan mempertimbangkan:
 - 1) Kewenangan Mahkamah untuk mengadili permohonan *a quo*;
 - 2) Kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- c. Menimbang bahwa pada pokoknya para Pemohon mendalilkan sebagai perorangan warga negara Indonesia yang mempunyai hak konstitusional yang diatur dalam UUD 1945 yaitu: Pasal 28B ayat (1) yang menyatakan, “*Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah*”; Pasal 28B ayat (2) yang menyatakan, “*Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi*”, dan Pasal 28D ayat (1) yang menyatakan, “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*”; Hak konstitusional tersebut telah dirugikan akibat berlakunya ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) UU 1/1974;
- d. Menimbang bahwa dengan memperhatikan akibat yang dialami oleh para Pemohon dikaitkan dengan hak konstitusional para Pemohon, menurut Mahkamah, terdapat hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, sehingga para Pemohon memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- e. Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*, dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

3. Pendapat Mahkamah

a. Pokok Permohonan

- 1) Menimbang bahwa pokok permohonan para Pemohon, adalah pengujian konstitusionalitas Pasal 2 ayat (2) UU 1/1974 yang menyatakan, “*Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku*”, dan Pasal 43 ayat (1) UU 1/1974 yang menyatakan, “*Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya*”, khususnya mengenai hak untuk mendapatkan status hukum anak;
- 2) Menimbang bahwa pokok permasalahan hukum mengenai pencatatan perkawinan menurut peraturan perundang-undangan adalah mengenai makna hukum (*legal meaning*) pencatatan perkawinan. Mengenai permasalahan tersebut,
- 3) Menimbang bahwa pokok permasalahan hukum mengenai anak yang dilahirkan di luar perkawinan adalah mengenai makna hukum (*legal meaning*) frasa “*yang dilahirkan di luar perkawinan*”;
- 4) Menimbang bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas maka Pasal 43 ayat (1) UU 1/1974 yang menyatakan, “*Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya*” **harus dibaca**, “*Anak yang dilahirkan di luar perkawinan mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya serta dengan laki-laki sebagai ayahnya yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum mempunyai hubungan darah, termasuk hubungan perdata dengan keluarga ayahnya*”;
- 5) Menimbang bahwa, berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, maka dalil para Pemohon sepanjang menyangkut Pasal 2 ayat (2) UU 1/1974 tidak beralasan menurut hukum. Adapun Pasal 43 ayat (1) UU 1/1974 yang menyatakan, “*Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya*” adalah bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*) yakni inkonstitusional sepanjang ayat tersebut dimaknai menghilangkan hubungan perdata dengan laki-laki yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum mempunyai hubungan darah sebagai ayahnya;

4. Konklusi

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- a. Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;
- b. Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- c. Pokok permohonan beralasan menurut hukum untuk sebagian; Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. Amar Putusan

Mengadili,

Menyatakan:

- a. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian; Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3019) yang menyatakan, “*Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya*”, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang dimaknai menghilangkan hubungan perdata dengan laki-laki yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau

alat bukti lain menurut hukum ternyata mempunyai hubungan darah sebagai ayahnya;

- b. Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3019) yang menyatakan, “*Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya*”, tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai menghilangkan hubungan perdata dengan laki-laki yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum ternyata mempunyai hubungan darah sebagai ayahnya, sehingga ayat tersebut **harus dibaca**, “*Anak yang dilahirkan di luar perkawinan mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya serta dengan laki-laki sebagai ayahnya yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum mempunyai hubungan darah, termasuk hubungan perdata dengan keluarga ayahnya*”;
- c. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya;
- d. Memerintahkan untuk memuat putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Moh. Mahfud MD., selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Maria Farida Indrati, Harjono, Ahmad Fadlil Sumadi, Anwar Usman, Hamdan Zoelva, M. Akil Mochtar, dan Muhammad Alim, masing-masing sebagai Anggota, pada hari Senin, tanggal tiga belas, bulan Februari, tahun dua ribu dua belas dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari Jumat, tanggal tujuh belas, bulan Februari, tahun dua ribu dua belas, oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Moh. Mahfud MD., selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Maria Farida Indrati, Harjono, Ahmad Fadlil Sumadi, Anwar Usman, Hamdan Zoelva, M. Akil Mochtar, dan Muhammad Alim, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Mardian Wibowo sebagai Panitera Pengganti, serta

dihadiri oleh para Pemohon dan/atau kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

B. Pencatatan Kelahiran Anak Luar Kawin Di Kantor Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Surakarta

1. Pencatatan Kelahiran dalam Perundang-undangan di Indonesia

Kelahiran merupakan salah satu peristiwa penting di dalam kehidupan manusia. Peristiwa penting tersebut di dalam hukum administrasi Negara merupakan peristiwa kependudukan yang harus dicatatkan. Kewenangan lembaga pemerintah yang diberi tugas untuk mencatatkan peristiwa kelahiran tersebut berada di kabupaten atau kota yaitu Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.

Peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur mengenai pencatatan kelahiran adalah UU Administrasi Kependudukan sebagai UU Induk, dan dilaksanakan dengan berbagai peraturan perundang-undangan di bawahnya, yaitu Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota atau Peraturan Bupati.

a. UU Administrasi Kependudukan

Di dalam UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan pasal-pasal yang mengatur tentang pencatatan kelahiran terdapat di dalam Pasal 27, 28 dan 32.

Pasal 27 berbunyi:

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

Pasal 28

- (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.

Pasal 32

- (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.

Ketentuan Pasal 27 dan Pasal 32 sebagaimana dimaksud di atas berdasarkan UU No. 24 tahun 2013 tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan telah dirubah, sehingga bunyi ketentuannya sebagai berikut:

Ketentuan ayat (1) Pasal 27 diubah, sehingga Pasal 27 berbunyi sebagai berikut:

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

Pasal 32

- (1) Pelaporan kelahiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) yang melampaui batas waktu 60 (enam puluh) hari sejak tanggal kelahiran, pencatatan dan penerbitan Akta Kelahiran dilaksanakan setelah mendapatkan keputusan Kepala Instansi Pelaksana setempat.

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

b. Peraturan Presiden No. 25 Tahun 2008 tentang Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil

Di dalam Peraturan Presiden No. 25 tahun 2008 tersebut mengenai persyaratan yang harus dipenuhi dalam melakukan pencatatan kelahiran. Persyaratan pencatatan kelahiran yang dimaksud terdapat di dalam bab III tentang pencatatan sipil Pasal 51 sampai dengan 55. Adapun ketentuan pasal-pasal tersebut sebagai berikut:

Pasal 51

- (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.

Pasal 52

- (1) Pencatatan kelahiran penduduk Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (2) huruf a dan huruf b, dilakukan dengan memenuhi syarat berupa:
 - a) Surat kelahiran dari dokter/bidan/penolong kelahiran;
 - b) Nama dan identitas saksi kelahiran;
 - c) KK orang tua;
 - d) KTP orang tua; dan

- e) Kutipan Akta Nikah/Akta Perkawinan orang tua.
- (2) Dalam hal pelaporan kelahiran tidak disertai kutipan akta nikah/akta perkawinan orang tua sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, pencatatan kelahiran tetap dilaksanakan.
- (3) Pencatatan kelahiran Orang Asing sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (2) huruf c, huruf d dan huruf e, dilakukan dengan memenuhi syarat berupa:
- a) Surat kelahiran dari dokter/bidan/penolong kelahiran;
 - b) Kutipan Akta Nikah/Akta Perkawinan orang tua;
 - c) KK dan KTP orang tua bagi pemegang Izin Tinggal Tetap;
 - d) Surat Keterangan Tempat Tinggal orang tua bagi pemegang Izin Tinggal
 - e) Terbatas; dan/atau
 - f) Paspor bagi pemegang Izin Kunjungan.
- (4) Persyaratan pencatatan kelahiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (2) huruf f, dengan melampirkan Berita Acara Pemeriksaan dari Kepolisian.

Pasal 53

Pencatatan kelahiran Penduduk Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (2) huruf a, dilakukan dengan tata cara:

- a) Penduduk Warga Negara Indonesia mengisi Formulir Surat Keterangan Kelahiran dengan menunjukkan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (1) kepada Petugas Registrasi di kantor desa/kelurahan.
- b) Formulir Surat Keterangan Kelahiran sebagaimana dimaksud pada huruf a ditandatangani oleh pemohon dan diketahui oleh Kepala Desa/Lurah.
- c) Kepala Desa/Lurah berkewajiban meneruskan Formulir Surat Keterangan Kelahiran kepada UPTD Instansi Pelaksana untuk diterbitkan Kutipan Akta Kelahiran.
- d) Dalam hal UPTD Instansi Pelaksana tidak ada, Kepala Desa/Lurah menyampaikan kecamatan untuk meneruskan Formulir Surat Keterangan Kelahiran kepada Instansi Pelaksana.

- e) Pejabat Pencatatan Sipil pada Instansi Pelaksana/UPTD Instansi Pelaksana mencatat dalam Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran dan menyampaikan kepada Kepala Desa/Lurah atau kepada pemohon.

Pasal 54

Pencatatan kelahiran Penduduk Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (2) huruf b, dilakukan dengan tata cara:

- a) Penduduk Warga Negara Indonesia mengisi Formulir Surat Keterangan Kelahiran dengan menyerahkan surat kelahiran dari dokter/bidan/penolong kelahiran dan menunjukkan KTP ibu atau bapaknya kepada Instansi Pelaksana.
- b) Pejabat Pencatatan Sipil pada Instansi Pelaksana mencatat dalam Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran.

c. **Perda No. 10 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.**

Di dalam Pasal 23 sampai dengan Pasal 27 diatur mengenai pencatatan kelahiran di daerah.

Pasal 23

- (1) Setiap kelahiran wajib dicatatkan oleh orang tua atau yang dikuasakan kepada Dinas paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak tanggal kelahiran.
- (2) Pencatatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebagai dasar bagi Pejabat Pencatatan Sipil pada Dinas mencatat dalam Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran.
- (3) Pencatatan kelahiran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dikenakan biaya-

Pasal 24

- (1) Pencatatan kelahiran anak yang ditemukan di Daerah dan tidak diketahui asal-usul atau keberadaan orang tuanya didasarkan pada laporan orang yang menemukan dilengkapi Berita Acara Pemeriksaan dari kepolisian setempat, dan dilaporkan kepada Dinas.

- (2) Pejabat Pencatatan Sipil pada Dinas wajib mencatat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran.
- (3) Kutipan Akta Kelahiran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disimpan oleh Dinas dan akan diserahkan kepada yang bersangkutan setelah dewasa.

Pasal 25

- (1) Setiap data kelahiran Warga Negara Indonesia di luar Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diterima dari Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, Dinas wajib mencatat dan merekam ke dalam Database Kependudukan.
- (2) Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilaporkan oleh orang tua atau yang dikuasakan kepada Dinas paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah kedatangannya di Daerah.
- (3) Pelaporan kelahiran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sebagai dasar Dinas menerbitkan Surat Keterangan Pelaporan Kelahiran Warga Negara Indonesia di luar negeri.

Pasal 26

- (1) Pencatatan kelahiran yang melampaui batas waktu 60 (enam puluh) hari sampai dengan 1 (satu) tahun sejak tanggal kelahiran dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan Kepala Dinas.
- (2) Pencatatan kelahiran yang melampaui batas waktu 1 (satu) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan penetapan PN.
- (3) Pencatatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Pejabat Pencatatan Sipil mencatat dalam Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran.

Pasal 27

- (1) Setiap bayi lahir mati wajib dilaporkan oleh orang tua atau walinya ke Lurah melalui Petugas Registrasi paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal lahir mati.
- (2) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), sebagai dasar Lurah atas nama Kepala Dinas menerbitkan Surat Keterangan Lahir Mati.

(3) Pencatatan lahir mati bagi Orang Asing dilakukan oleh Dinas.

d. Peraturan walikota No 11 tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Administrasi kependudukan.

Peraturan Walikota Surakarta ini diterbitkan untuk melaksanakan Peraturan Daerah kota Surakarta No. 10 tahun 2010. Adapun ketentuan pasal-pasal yang mengatur tentang pencatatan kelahiran terdapat di dalam Pasal 57 sampai dengan Pasal 67. Adapun ketentuan tersebut sebagai berikut:

Pasal 57

- (1) Setiap peristiwa kelahiran dicatatkan pada Dinas 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.

Pasal 58

- (1) Pencatatan kelahiran penduduk Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 ayat (2) huruf a dan huruf b, dilakukan dengan memenuhi syarat-syarat berupa:
 - a) Surat kelahiran dari dokter/bidan/penolong kelahiran, dikecualikan bagi yang lahir sebelum Tahun 2006 dapat melampirkan surat pernyataan persaksian kelahiran.
 - b) Kutipan Akta Nikah/Akta Perkawinan orang tua/surat pernyataan bagi yang tidak kawin sah;
 - c) nama dan identitas saksi kelahiran; dan

- d) KK dan KTP orang tua (akta/surat kematian apabila orang tua sudah meninggal).
- (2) Dalam hal pelaporan kelahiran tidak disertai kutipan akta nikah/akta perkawinan orang tua sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, pencatatan kelahiran tetap dilaksanakan.
- (3) Pencatatan kelahiran Orang Asing sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (2) huruf c, huruf d dan huruf e dilakukan dengan memenuhi syarat berupa:
- a) Surat kelahiran dari dokter/bidan/penolong kelahiran;
 - b) Kutipan Akta Nikah/Akta Perkawinan orang tua/surat pernyataan bagi yang tidak kawin sah;
 - c) nama dan identitas saksi kelahiran;
 - d) KK orang tua KTP orang tua bagi pemegang Izin Tinggal Tetap;
 - e) Surat Keterangan Tempat Tinggal orang tua bagi pemegang Izin Tinggal Terbatas; dan/atau
 - f) Paspor bagi pemegang Izin Kunjungan.
- (4) Persyaratan pencatatan kelahiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (2) huruf f, dengan melampirkan Berita Acara Pemeriksaan dari Kepolisian.

Pasal 59

- (1) Pencatatan kelahiran Penduduk Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 ayat (2) huruf a dilakukan dengan tata cara:
- a) Penduduk Warga Negara Indonesia mengisi Formulir Surat Keterangan Kelahiran dengan menunjukkan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 ayat (1) kepada Petugas Registrasi di kantor Kelurahan.
 - b) Formulir Surat Keterangan Kelahiran sebagaimana dimaksud pada huruf a ditandatangani oleh pemohon dan diketahui oleh Lurah.
 - c) Lurah/Petugas Registrasi/pemohon menyampaikan ke kecamatan untuk meneruskan Formulir Surat Keterangan Kelahiran kepada Dinas.

- d) Pejabat Pencatatan Sipil pada Dinas mencatat dalam Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran dan menyampaikan kepada Lurah/Petugas

Pasal 60

Pencatatan kelahiran Penduduk Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 ayat (2) huruf b, dilakukan dengan tata cara:

- a. Penduduk Warga Negara Indonesia mengisi Formulir Surat Keterangan Kelahiran dengan menyerahkan syarat berupa :
 - 1) Surat kelahiran dari dokter/bidan/penolong kelahiran, dikecualikan bagi yang lahir sebelum Tahun 2006 dapat melampirkan surat pernyataan persaksian kelahiran.
 - 2) Kutipan Akta Nikah (Akta Perkawinan orang tua/surat pernyataan bagi yang tidak kawin sah
 - 3) nama dan identitas saksi kelahiran; dan
 - 4) KK dan KTP orang tua (aktalsurat kematian apabila orang tua sudah meninggal).
- b. Pejabat Pencatatan Sipil pada Dinas mencatat dalam Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran.

Pasal 61

Pencatatan kelahiran Penduduk Orang Asing sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 ayat (2) huruf c dan huruf d dilakukan dengan tata cara:

- a. Penduduk Orang Asing mengisi Formulir Surat Keterangan Kelahiran dengan menyerahkan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 ayat (3) kepada Dinas.
- b. Pejabat Pencatatan Sipil pada Dinas mencatat dalam Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran.

Pasal 62

Pencatatan kelahiran Orang Asing sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 ayat (2) huruf e dilakukan dengan tata cara:

- a. Orang Asing mengisi Formulir Surat Keterangan Kelahiran dengan menyerahkan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 ayat (3) huruf a dan huruf b kepada Dinas.
- b. Pejabat Pencatatan Sipil pada Dinas mencatat dalam Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran.

Pasal 63

Pencatatan kelahiran anak yang tidak diketahui asal usulnya atau keberadaan orang tuanya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 ayat (2) huruf f, dilakukan dengan tata cara :

- a. Pelapor/pemohon mengisi formulir surat keterangan kelahiran dengan menyertakan Berita Acara Pemeriksaan Kepolisian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 ayat (4) kepada Dinas.
- b. Pejabat Pencatatan Sipil pada Dinas mencatat dalam Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran.

Pasal 64

(1) Pelaporan Kelahiran Penduduk Daerah yang terjadi di luar Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilakukan dengan memenuhi syarat berupa :

- a. Kutipan Akta Kelahiran dari Luar Negeri;
- b. Bukti Pengesahan dari Perwakilan Republik Indonesia dari Negara Setempat;
- c. Surat pengantar dari kelurahan;
- d. KTP dan KK orang tua; dan
- e. Paspor orang tua.

(2) Pelaporan kelahiran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tata cara :

- a. Penduduk Daerah mengisi Formulir Pelaporan Kelahiran di Luar Negeri dengan menyerahkan dan/atau menunjukkan persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Dinas.

- b. Dinas menerbitkan Tanda Bukti Pelaporan Kelahiran di Luar Negeri dan menyampaikan kepada pemohon.

Pasal 65

- (1) Pencatatan pelaporan kelahiran yang melampaui batas waktu 60 (enam puluh) hari sampai dengan 1 (satu) tahun sejak tanggal kelahiran, dilakukan sesuai dengan ketentuan mengenai persyaratan pencatatan kelahiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 setelah mendapatkan persetujuan Kepala Dinas.
- (2) Tata cara pencatatan pelaporan kelahiran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku ketentuan mengenai tata cara pencatatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59, Pasal 60, Pasal 61, dan Pasal 62.

Pasal 66

- (1) Pencatatan pelaporan kelahiran yang melampaui batas waktu 1 (satu) tahun sejak tanggal kelahiran, dilakukan sesuai dengan ketentuan mengenai persyaratan pencatatan kelahiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 setelah mendapatkan penetapan Pengadilan Negeri.
- (2) Tata cara pencatatan pelaporan kelahiran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku ketentuan mengenai tata cara pencatatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59, Pasal 60, Pasal 61, dan Pasal 62.

Pasal 67

- (1) Pencatatan pelaporan lahir mati, dilakukan dengan memenuhi syarat:
 - a. Surat pengantar RT dan RW; dan
 - b. Keterangan lahir mati dari dokter/bidan/penolong kelahiran.
- (2) Pencatatan pelaporan lahir mati sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tata cara :
 - a. Penduduk melapor kepada Lurah dengan mengisi Formulir Pelaporan Lahir Mati;
 - b. Berdasarkan pencatatan pelaporan lahir mati sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Lurah menerbitkan dan menandatangani Surat Keterangan Lahir Mati atas nama Kepala Dinas.

- (3) Lurah berkewajiban mengirim Surat Keterangan Lahir Mati kepada Petugas perekaman data kependudukan di kecamatan.
- (4) Pencatatan pelaporan lahir mati Orang Asing dilakukan oleh Dinas.

2. Persyaratan dan Mekanisme Pencatatan Kelahiran Anak Luar Kawin di Kota Surakarta.

a. Ketentuan Pencatatan Kelahiran:⁶³

- 1) Setiap kelahiran wajib dilaporkan oleh penduduk kepada instansi pelaksana di tempat terjadinya peristiwa kelahiran selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari sejak kelahiran.
- 2) Pencatatan Kelahiran yang melebihi jangka waktu 60 (enam puluh) hari sampai dengan 1 (satu) tahun sejak tanggal kelahiran harus mendapat persetujuan Kepala Dinas.
- 3) Penetapan Pengadilan Negeri bagi pencatatan pelaporan kelahiran lebih dari 1 (satu) tahun sejak tanggal kelahiran. (Dengan ditetapkannya Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XI/2013 maka pelayanan permohonan Akte Kelahiran yang melampaui batas waktu satu tahun dapat langsung dilakukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil tanpa harus mendapatkan penetapan Pengadilan Negeri.)
- 4) Apabila Kelahiran Warga Negara Indonesia terjadi diluar Wilayah Negara Kesatuan Indonesia, wajib dilaporkan oleh orang tuanya atau dikuasakan kepada Dinas paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah kedatangannya kembali ke Indonesia dengan melampirkan:
 - a) Foto copy Sertifikat Kelahiran dari negara dimana kelahiran terjadi, paspor anak, pelaporan ke perwakilan RI
 - b) Foto copy Paspor, Akta Kelahiran dan Akta Perkawinan orang tua
 - c) Surat Pengantar dari Kelurahan

⁶³ <http://dispendukcapil.surakarta.go.id/20XIV/index.php>, diakses tanggal 3 September 2014

- d) Foto copy KTP dan KK orang tua.
- e) 2 (dua) orang saksi.
- f) Semua berkas foto copy dilegalisir dan menunjukkan dokumen yang asli pada saat mengajukan permohonan.

b. Persyaratan Dan Mekanisme Pencatatan Akta Lahir.

1) Persyaratan Lahir Baru:

- a) Mengisi Formulir (F.2.01 / F.2.02) pada petugas registrasi di Kelurahan.
- b) Surat Keterangan Kelahiran dari Lurah atau Kepala Desa dimana orang tua tercatat sebagai penduduk tetap
- c) Surat Kelahiran dari Dokter/Bidan/Penolong Kelahiran.
- d) Foto copy surat nikah atau Akta Perkawinan orang tua yang dilegalisir oleh instansi yang berwenang, (khusus legalisir surat nikah/ Akta Perkawinan yang diterbitkan dari luar Surakarta dapat diganti dengan menunjukkan aslinya dan mengisi formulir pernyataan bermeterai cukup.
- e) Foto copy KTP dan KK pemohon/ orang tua yang dilegalisir instansi yang berwenang atau menunjukkan aslinya.
- f) 2 (dua) orang saksi hadir dengan melampirkan foto copy KTP yang dilegalisir oleh instansi yang berwenang atau menunjukkan aslinya.
- g) Apabila akta perkawinan atau surat nikah orang tua belum tercatat sebagai WNI maka dilengkapi bukti pewarganegaraan orang tua yang diterbitkan oleh instansi yang berwenang.
- h) Foto copy dokumen Imigrasi bagi pemohon WNA yang dilegalisir oleh instansi yang berwenang.

Catatan : anak harus sudah tercantum dalam KK SIAK

2) Persyaratan Untuk Pencatatan Kelahiran Terlambat Pencatatan Kurang Dari 1 (Satu) Tahun.

- a) Surat Keterangan Kelahiran Asli / legalisir dari Lurah atau Kepala Desa dimana orang tua tercatat sebagai penduduk tetap atau yang bersangkutan berdomisili.
- b) Surat Kelahiran dari Dokter/Bidan/Penolong Kelahiran dikecualikan bagi yang lahir sebelum tahun 2006 dapat melampirkan Surat Pernyataan Persaksian Kelahiran diketahui Lurah dan Camat.
- c) Foto copy Surat Nikah/ Akta Perkawinan orang tua yang dilegalisir oleh instansi yang berwenang, (khusus legalisir surat nikah/ akta perkawinan yang diterbitkan dari luar Surakarta dapat diganti dengan menunjukkan aslinya dan mengisi form pernyataan bermeterai cukup).
- d) Foto copy KTP dan KK pemohon/ orang tua yang dilegalisir instansi yang berwenang
- e) Foto copy ijazah bagi anak yang tamat pendidikan sekolah.
- f) 2 (dua) orang saksi hadir dengan melampirkan foto copy KTP yang dilegalisir oleh instansi yang berwenang atau menunjukkan aslinya (setelah akta jadi)
- g) Permohonan persetujuan penerbitan Akta Kelahiran Terlambat bermeterai cukup.
- h) Surat Kuasa bermeterai cukup bagi yang menguasai.
- i) Surat Kuasa bermeterai cukup bagi yang menguasai.
- j) Point 1, 3, 4 dan 6 disegeling di kantor pos

3) Mekanisme Pencatatan:

Pemohon berkewajiban:

- a) Mengisi dan menandatangani formulir diketahui Lurah dan Camat dimana orang tua bertempat tinggal
- b) Pencatatan Kelahiran tidak dikenakan biaya retribusi.
- c) Melampirkan persyaratan.
- d) Pemohon Kelahiran Baru/ terlambat dan Dispensasi yang dikuasakan mengisi surat kuasa bermeterai cukup.

- e) Pencatatan Kelahiran yang melebihi jangka waktu tertentu/ terlambat dilampiri dengan permohonan secara tertulis ditujukan kepada Walikota Cq Kepala Dinas bermeterai cukup dan selanjutnya akan diterbitkan.
- f) Keputusan Walikota Surakarta tentang persetujuan pencatatan kelahiran terlambat.
- g) Penetapan Pengadilan Negeri atas keterlambatan kelahiran.

Dinas berkewajiban:

- a) Menerima permohonan dan meneliti persyaratan.
- b) Setelah persyaratan lengkap dan benar selanjutnya dicatat dalam register kelahiran dan diterbitkan kutipan akta kelahiran.
- c) Kutipan Akta Kelahiran diterbitkan paling lambat 14 (empat belas) hari kerja.

4) Persyaratan untuk pencatatan kelahiran terlambat pencatatan lebih dari 1 tahun :

- a) Surat Keterangan Kelahiran dari Lurah atau Kepala Desa dimana orang tua tercatat sebagai penduduk tetap atau yang bersangkutan berdomisili. Asli / legalisir.
- b) Surat Kelahiran dari Dokter/Bidan/Penolong Kelahiran dikecualikan bagi yang lahir sebelum tahun 2006 dapat melampirkan Surat Pernyataan Persaksian Kelahiran diketahui Lurah dan Camat.
- c) Foto copy Surat Nikah/ Akta Perkawinan orang tua yang dilegalisir oleh instansi yang berwenang, (khusus legalisir surat nikah/ akta perkawinan yang diterbitkan dari luar Surakarta dapat diganti dengan menunjukkan aslinya dan mengisi form pernyataan bermeterai cukup).
- d) Foto copy KTP dan KK pemohon/ orang tua yang dilegalisir instansi yang berwenang
- e) Foto copy ijasah bagi anak yang tamat pendidikan sekolah.
- f) 2 (dua) orang saksi hadir dengan melampirkan foto copy KTP yang dilegalisir oleh instansi yang berwenang atau menunjukkan aslinya (setelah akta jadi)

- g) Permohonan persetujuan penerbitan Akta Kelahiran Terlambat bermeterai cukup.
- h) Surat Kuasa bermeterai cukup bagi yang menguasai.

Pada prinsipnya persyaratan permohonan pencatatan kelahiran anak sah dan anak luar kawin tidak memiliki banyak perbedaan. Dalam melaksanakan pencatatan akta kelahiran dimana akta perkawinan orang tuanya tidak disertakan, maka oleh dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta dapat diganti dengan surat pernyataan dari pemohon bahwa pemohon tidak menikah/kawin sah. Surat pernyataan tersebut dibuat dan ditandatanganinya di atas materai 6000 oleh pemohon. Untuk tertib administrasi, formulir surat pernyataan tersebut telah dibuatkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil kota Surakarta dan pemohon tinggal mengisikannya.⁶⁴

Pencatatan kelahiran untuk anak luar kawin di kota Surakarta setiap bulannya rata-rata 20-25 akta kelahiran. Artinya dalam setiap tahunnya sekitar 240-300 anak lahir di luar perkawinan yang sah. Menurut Bapak Pramono selaku Kepala Bidang Catatan Sipil, akta kelahiran anak luar kawin yang jumlahnya sebanyak itu bukan saja lahir tanpa terikat oleh suatu perkawinan, ada penyebab lain terbitnya akta yang hanya dicantukannya nama ibunya di dalam akta kelahiran. Faktor penyebab lainnya adalah anak yang lahir dari perkawinan di bawah tangan, di mana kedua orang tuanya tidak dapat menunjukkan akta perkawinan sehingga nama ayahnya tidak dapat dicantumkan di dalam akta kelahiran. Demikian juga ketika akta kelahiran hilang atau penyebab lain, di mana kedua orang tuanya atau pemohon tidak dapat menyertakan akta perkawinan maka akta yang diterbitkan tanpa nama ayahnya.⁶⁵

Pemerintah menetapkan semua anak berhak dicatat kelahirannya yang ditegaskan dalam tiga status hukum dalam penerbitan akta kelahiran:

1. Anak pasangan suami istri dari perkawinan yang sah.

⁶⁴ Wawancara Pribadi dengan Bp. Pramono (Kepala Bidang Pencatatan Sipil di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surakarta) tanggal 1 Oktober 2014

⁶⁵ *Ibid*,

2. Anak seorang ibu.
3. Anak yang tidak diketahui asal usulnya atau tidak diketahui keberadaan orangtuanya.

Pencatatan kelahiran sendiri selain mendukung program Administrasi Kependudukan menjadi data penting dalam perencanaan pembangunan, terutama yang berkaitan dengan hak anak dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan hak sosial serta hak hukum lainnya. Setiap anak semestinya memiliki akta kelahiran agar memiliki status hukum yang kuat ditengah masyarakat.

C. Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/2010 terhadap Pencatatan Akta Kelahiran Anak Luar Kawin.

Putusan Mahkamah Konstitusi muncul karena dilatarbelakangi oleh adanya pengajuan hak uji materiel terhadap UU Perkawinan Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) yang diajukan oleh Hj. Aisyah Mochtar sebagai pemohon. Di dalam keputusannya, Mahkamah Konstitusi mengabulkan untuk Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3019) yang menyatakan, *“Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya”*, tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai menghilangkan hubungan perdata dengan laki-laki yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum ternyata mempunyai hubungan darah sebagai ayahnya, sehingga ayat tersebut **harus dibaca**, *“Anak yang dilahirkan di luarperkawinan mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya serta dengan laki-laki sebagai ayahnya yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum mempunyai hubungan darah, termasuk hubungan perdata dengan keluarga ayahnya”*;

Secara alamiah, tidaklah mungkin seorang perempuan hamil tanpa terjadinya pertemuan antara ovum dan spermatozoa baik melalui hubungan seksual (*coitus*)

maupun melalui cara lain berdasarkan perkembangan teknologi yang menyebabkan terjadinya pembuahan. Oleh karena itu, tidak tepat dan tidak adil manakala hukum menetapkan bahwa anak yang lahir dari suatu kehamilan karena hubungan seksual di luar perkawinan hanya memiliki hubungan dengan perempuan tersebut sebagai ibunya. Adalah tidak tepat dan tidak adil pula jika hukum membebaskan laki-laki yang melakukan hubungan seksual yang menyebabkan terjadinya kehamilan dan kelahiran anak tersebut dari tanggung jawabnya sebagai seorang bapak dan bersamaan dengan itu hukum meniadakan hak-hak anak terhadap lelaki tersebut sebagai bapaknya. Lebih-lebih manakala berdasarkan perkembangan teknologi yang ada memungkinkan dapat dibuktikan bahwa seorang anak itu merupakan anak dari laki-laki tertentu. Akibat hukum dari peristiwa hukum kelahiran karena kehamilan, yang didahului dengan hubungan seksual antara seorang perempuan dengan seorang laki-laki, adalah hubungan hukum yang di dalamnya terdapat hak dan kewajiban secara bertimbal balik, yang subjek hukumnya meliputi anak, ibu, dan bapak. Berdasarkan uraian di atas, hubungan anak dengan seorang laki-laki sebagai bapak tidak semata-mata karena adanya ikatan perkawinan, akan tetapi dapat juga didasarkan pada pembuktian adanya hubungan darah antara anak dengan laki-laki tersebut sebagai bapak.

Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman berdasarkan UUD 1945. Secara umum mahkamah atau pengadilan memiliki fungsi utama menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Secara singkat fungsi utama penyelenggaraan peradilan disebut mengadili apa yang menjadi kewenangannya. Kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk (i) pengujian konstitusionalitas Undang-Undang, (ii) sengketa konstitusional lembaga negara, (iii) pembubaran partai politik, (iv) sengketa hasil pemilihan umum, dan (v) usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Demikian kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diamanatkan di dalam pasal 24 ayat (2) UUD 1945.⁶⁶

⁶⁶ *Ibid*

Mengadili tingkat pertama dan terakhir, artinya Mahkamah Konstitusi merupakan satu-satunya pengadilan konstitusional. Tidak ada pengadilan konstitusional lain, selain Mahkamah Konstitusi, baik yang berkedudukan sederajat, lebih tinggi atau lebih rendah. Karena itu putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, dengan demikian terhadap putusan Mahkamah konstitusi tidak terdapat peluang secara hukum untuk dilakukan upaya hukum. Karena itu pula maka putusan Mahkamah konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum, sehingga untuk itu tidak memerlukan lewatnya tenggang waktu tertentu, memberikan kesempatan kepada para pihak untuk pikir-pikir, setelah pengucapan putusan, dalam rangka pengajuan upaya hukum terhadap putusan tersebut. Putusan Mahkamah Konstitusi berlaku secara efektif sejak putusan tersebut selesai diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Selain itu, oleh karena putusan Mahkamah Konstitusi mengenai soal ketatanegaraan maka putusan tersebut bersifat *erga omnes*, sehingga berlaku mengikat secara hukum kepada publik sebagaimana undang-undang, tidak seperti putusan pengadilan pada umumnya yang hanya mengikat kedua belah pihak. Secara umum semua pihak berkewajiban menghormati dan melaksanakan putusan sebagaimana mestinya.⁶⁷

Sebagai negara hukum, maka berlaku mengikatnya putusan Mahkamah Konstitusi sebagai undang-undang mewajibkan semua pihak untuk menghormati dan melaksanakannya. Negara hukum menurut Hamid S Attamimi, adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Hukum yang menjadi dasar kekuasaan negara dan pemerintahan itu adalah hukum tata negara atau konstitusi, yakni kumpulan peraturan yang membentuk dan mengatur atau mengarahkan pemerintah, atau kumpulan prinsip-prinsip di mana kekuasaan pemerintah, hak-hak rakyat dan hubungan di antara keduanya diatur.⁶⁸

⁶⁷ *Ibid*, hlm 118-119.

⁶⁸ Ridwan, *Diskresi dan*, hlm 49-50.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, "Negara Indonesia adalah negara hukum", yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah, sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang". Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku. Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan bagian dari hukum, sehingga putusan Mahkamah Konstitusi bersifat mengikat dan berlaku sebagai undang-undang. Oleh karena itu maka Putusan Mahkamah Konstitusi mengikat kepada Pemerintah baik pusat maupun pemerintah daerah untuk melaksanakannya.

Pemerintahan adalah *bestuurvoering* atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan pemerintah ialah organ/alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan. Istilah pemerintah ini dapat diartikan secara luas dan secara sempit. Pemerintah dalam arti sempit adalah cabang kekuasaan eksekutif⁶⁹ baik di tingkat pusat maupun daerah. Pemerintah dalam arti sempit dikenal pula dengan istilah administrasi. Istilah ini berasal dari bahasa latin "adminstrare" yang artinya mengurus, mengatur, melaksanakan, mengelola.⁷⁰ Berdasarkan hukum administrasi, istilah administrasi atau *bestuur* itu memiliki dua pengertian: pertama, administrasi diartikan secara fungsional, kedua, administrasi diartikan secara institusional atau sebagai organisasi. Dalam arti fungsional, administrasi adalah penyelenggaraan semua tugas-tugas kenegaraan selain bidang pembuatan undang-undang dan peradilan. Sedangkan secara institusional, administrasi adalah kumpulan jabatan pemerintahan.⁷¹ Dengan demikian fungsi dan urusan pemerintahan adalah fungsi dan urusan administrasi yaitu menyelenggarakan semua urusan negara selain pembuatan undang-undang dan peradilan.

⁶⁹ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm 158-159

⁷⁰ Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, (Yogyakarta: FH UII Pres, 2014), hlm 91-92.

⁷¹ *Ibid*, hlm 92-93

Dikaitkan dengan kedudukan pemerintah sebagai pelaku hukum publik yang dilekati hak dan wewenang untuk menggunakan dan menjalankan pelbagai peraturan dan keputusan serta wewenang diskresi secara garis besar fungsi dan urusan pemerintahan itu dapat dikelompokkan menjadi fungsi pembuatan peraturan perundang-undangan beserta penegakannya, membuat keputusan, dan membuat kebijakan.⁷² Di samping itu juga pemerintah dilakati dengan kewajiban untuk memberikan pelayanan publik atau melaksanakan fungsi pelayanan, terutama bagi negara-negara yang menganut atau dipengaruhi konsep *welfare state*.

Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum yang merupakan amanat Pembukaan UUD 1945, pemerintah Indonesia tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada warga negara dengan alasan tidak ada undang-undang yang mengaturnya atau yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk memberikan pelayanan umum. Dengan kata lain, meskipun pada dasarnya setiap tindakan pemerintah itu harus berdasarkan asas legalitas, namun tidak setiap urusan warga negara yang dihadapi atau dilayani pemerintah itu telah ada undang-undangnya, maka pemerintah dapat melakukan tindakan atau memberikan pelayanan atas dasar diskresi.⁷³

Pada dasarnya, pemerintah Indonesia selain berwenang membuat peraturan perundang-undangan juga berwenang membuat peraturan kebijakan. Adanya kewenangan pemerintah membuat peraturan kebijakan itu menunjukkan bahwa pemerintah beserta organ-organnya dilekati dengan kewenangan membuat diskresi (*discretionary power*) atau *Ermessen*. Dalam hal ini upaya untuk memberikan kesejahteraan terutama untuk anak luar kawin dalam memperoleh akta kelahiran itulah yang menjadi wewenang pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dengan membuat diskresi.

⁷² *Ibid*, hlm 102

⁷³ *Ibid*, hlm 90

Diskresi adalah pertimbangan sendiri, wewenang untuk melakukan tindakan berdasarkan kebijakan sendiri, pertimbangan seorang pejabat publik dalam melaksanakan tugasnya, dan kekuasaan seseorang untuk mengambil pilihan melakukan atau tidak melakukan tindakan.⁷⁴

Suatu diskresi ketika dituangkan dalam bentuk tertulis pada umumnya akan menjadi peraturan kebijakan. Dikatakan pada umumnya karena tidak selalu tindakan pemerintah atas dasar diskresi itu melahirkan peraturan kebijakan, dapat saja tindakan pemerintah yang didasarkan pada diskresi itu melahirkan peraturan perundang-undangan.

Diskresi dan peraturan kebijakan merupakan kekuasaan dan instrumen penyelenggaraan pemerintahan yang sangat diperlukan untuk terselenggaranya tugas-tugas pemerintahan terutama dalam memberikan pelayanan terhadap warga negara secara efektif dan efisien, namun di sisi lain, diskresi dan peraturan kebijakan yang mengarah pada penyimpangan dan kesewenang-wenangan adalah penggunaan diskresi yang tidak sah, sedangkan diskresi dan peraturan kebijakan yang mengarah pada penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien serta tidak bertentangan dengan norma hukum merupakan penggunaan diskresi yang sah.⁷⁵

Seyogianya Pemerintah dalam melaksanakan fungsi pelayanan yaitu pelayanan pencatatan kelahiran dapat menerbitkan peraturan kebijakan untuk mengimplementasikan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Menurut Philipuns M. Hadjon, kekuasaan pemerintahan tidaklah sekadar melaksanakan undang-undang. Kekuasaan pemerintahan merupakan kekuasaan yang aktif. Sifat aktif tersebut dalam konsep Hukum Administrasi secara instrinsik merupakan unsur utama dari *bestuur*.⁷⁶ Bentuk tindakan aktif yang dilakukan pemerintah dalam rangka melaksanakan putusan MK tersebut adalah membuat peraturan kebijakan.

⁷⁴ *Ibid*, hlm 125

⁷⁵ *Ibid*, hlm 153-154.

⁷⁶ *Ibid*, hlm 101

Diberikannya kewajiban kepada pemerintah untuk memberikan pelayanan umum itu menyebabkan pemerintah harus terlibat aktif dalam kehidupan warga negara. Seiring dengan perkembangan kemasyarakatan, pelayanan yang harus diberikan pemerintah menjadi semakin banyak dan kompleks sehingga apa yang menjadi urusan pemerintahan itu tidak mudah untuk ditentukan secara difinitif. Pemerintah harus melayani dan menyelesaikan setiap persoalan tersebut apalagi dengan munculnya *the rights to receive* warga negara, tidak peduli apakah persoalan itu ditentukan atau tidak dalam peraturan perundang-undangan. Dilekatkannya kewenangan diskresi kepada organ pemerintah dan keterlibatannya secara aktif dalam kehidupan warga negara akan memungkinkan terlaksananya fungsi pelayanan dengan tepat dan cepat. Pemberian diskresi kepada pemerintah itu sejalan dengan paham negara modern yang mewajibkan pemerintah untuk mengupayakan kesejahteraan bagi warga negara.⁷⁷

Dengan demikian putusan Mahkamah konstitusi tersebut mengikat umum dan semua pihak berkewajiban untuk melaksanakan termasuk pemerintah. Mengingat akan hal tersebut, maka untuk tertibnya hukum pemerintah baik pemerintah Pusat maupun Daerah harus melaksanakannya. Akan tetapi pada kenyataannya di dalam menerbitkan akta kalahiran anak luar kawin di Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surakarta tidak memperhatikan aspek hukum dari keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surakarta di dalam menerbitkan akta kelahiran anak luar kawin hanya mencantumkan nama ibunya saja di dalamnya, bahkan anak yang lahir dari perkawinan sirri atau di bawah tangan yang telah sah menurut agama akan tetapi tidak dapat dibuktikan dengan akta perkawinan juga hanya dapat dicantumkan nama ibunya saja. Hal ini didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu UU Administrasi Kependudukan, Perpres No. 25 tahun 2008, Perda No. 10 tahun 2010 dan Perwali No. 11 tahun 2011.

Di dalam Perpres No 25 tahun 2008 Pasal Pasal 52 ayat (1) dan (2) mengatur tentang syarat yang harus dipenuhi dalam pencatatan akta kelahiran. Ayat (1)

⁷⁷ *Ibid*, hlm 104-105

Pencatatan kelahiran penduduk Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (2) huruf a dan huruf b, dilakukan dengan memenuhi syarat berupa:

- (a) Surat kelahiran dari dokter/bidan/penolong kelahiran;
- (b) Nama dan identitas saksi kelahiran;
- (c) KK orang tua;
- (d) KTP orang tua; dan
- (e) Kutipan Akta Nikah/Akta Perkawinan orang tua.

Ayat (2) nya dinyatakan bahwa “dalam hal pelaporan kelahiran tidak disertai kutipan akta nikah/akta perkawinan orang tua sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, pencatatan kelahiran tetap dilaksanakan”.

Ketentuan Pasal 51 ayat (2) dan Pasal 52 ayat (1) dan (2) Perpres No 25 tahun 2008 tersebut sejalan dengan Perwali Surakarta No 11 tahun 2011 Pasal 58 ayat (1) dan ayat (2). Ayat (1) Pasal ini menyatakan bahwa “pencatatan kelahiran penduduk Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 ayat (2) huruf a dan huruf b, dilakukan dengan memenuhi syarat-syarat berupa:

- a) Surat kelahiran dari dokter/bidan/penolong kelahiran, dikecualikan bagi yang lahir sebelum Tahun 2006 dapat melampirkan surat pernyataan persaksian kelahiran.
- b) Kutipan Akta Nikah/Akta Perkawinan orang tua/surat pernyataan bagi yang tidak kawin sah;
- c) nama dan identitas saksi kelahiran; dan
- d) KK dan KTP orang tua (aktasurat kematian apabila orang tua sudah meninggal).

Sedangkan di dalam ayat (2) dinyatakan bahwa “dalam hal pelaporan kelahiran tidak disertai kutipan akta nikah/akta perkawinan orang tua sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, pencatatan kelahiran tetap dilaksanakan”.

Dalam melaksanakan pencatatan akta kelahiran dimana akta perkawinan orang tuanya tidak disertakan, maka oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surakarta diganti dengan surat pernyataan dari pemohon bahwa pemohon tidak menikah/kawin sah. Surat pernyataan tersebut dibuat dan ditandatanganai di atas materai

6000 oleh pemohon. Untuk tertib administrasi, formulir surat pernyataan tersebut telah dibuatkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil kota Surakarta dan pemohon tinggal mengisikannya.⁷⁸ Dengan mengganti surat pernyataan tidak kawin sah, maka anak yang lahir tersebut lahir di luar perkawinan, sehingga pencatatan nama orang tua di dalam akta kelahirannya hanya dicantumkan nama ibunya saja. Hal ini membawa implikasi hukum terhadap status anak tersebut. Anak hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya saja, padahal dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, demi memberikan perlindungan kepada anak yang lahir di luar perkawinan, anak juga mempunyai hubungan perdata dengan ayahnya secara biologis yang dapat dibuktikan dengan ilmu pengetahuan maupun teknologi.

Peraturan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat dalam bentuk Peraturan Presiden No. 25 tahun 2008 dan pemerintah daerah dengan keluarnya Perwali Surakarta No. 11 tahun 2011 tidak mengakomodasi putusan Mahkamah Konstitusi, anak yang lahir di luar perkawinan tetap saja hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya saja. Karena persyaratan untuk dapat mengajukan permohonan pencatatan kelahiran untuk pencantuman kedua orang tuanya harus dibuktikan dengan akta perkawinan orang tuanya. Padahal akta kelahiran merupakan salah satu bukti adanya hubungan perdata antara anak dengan orang tuanya.

Dengan tidak dapat dicatatkannya nama ayah biologis anak yang lahir di luar perkawinan yang sah, maka tujuan memberikan perlindungan hukum terhadap anak sebagaimana yang dikehendaki di dalam putusan Mahkamah Konstitusi maupun di dalam UU Perlindungan anak tidak tercapai. Pasal 27 UU No. 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

⁷⁸ Wawancara Pribadi dengan Bp. Pramono (Kepala Bidang Pencatatan Sipil di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surakarta) tanggal 1 Oktober 2014

yang proses kelahirannya tidak diketahui, dan orang tuanya tidak diketahui keberadaannya, pembuatan akta kelahiran untuk anak tersebut didasarkan pada keterangan orang yang menemukannya.

Berdasarkan Pasal 27 ini, dapat 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 pengemis dapat dicatatkan kelahirannya⁷⁹.

Pada Pasal 28 UU Perlindungan Anak menentukan bahwa (1) Pembuatan akta kelahiran menjadi tanggung jawab pemerintah yang dalam pelaksanaannya diselenggarakan serendah-rendahnya pada tingkat kalurahan/desa. (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 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.

Pembuktian adanya hubungan perdata seorang anak dengan ayah biologisnya di dalam Hukum Perdata adalah disyaratkan adanya akta kelahiran. Karena dengan akta kelahiran yang merupakan hak identitas anak, juga merupakan akta yang menunjukkan status hukum anak. Akta kelahiran merupakan akta otentik yang pembuktiannya sempurna. Akta kelahiran yang diterbitkan oleh dinas Kependudukan dan Catatan Sipil kota Surakarta untuk anak yang lahir di luar perkawinan maupun anak yang lahir dari perkawinan di bawah tangan atau anak yang lahir dari perkawinan orang tuanya dimana tidak dapat menunjukkan akta perkawinan hanya dapat dicantumkan nama ibunya saja. Seseorang mempunyai hubungan perdata atau tidak dan dapat dituntut hak dan kewajibannya dengan alat bukti yang berupa akta kelahiran.

⁷⁹ *Ibid*

Dalam rangka mewujudkan kepastian hukum, akta-akta yang dikeluarkan oleh kantor catatan sipil mempunyai kekuatan pasti dan tidak dapat dibantah oleh pihak ketiga. Akta catatan sipil mengikat terhadap mereka yang berkepentingan. Akta catatan sipil merupakan bukti yang kuat dan sempurna karena merupakan akta otentik. Pasal 1870 KUHPerdara, menentukan bahwa suatu akta otentik memberikan di antara para pihak beserta ahli-ahli warisnya atau orang-orang yang mendapat hak dari mereka, suatu bukti yang sempurna tentang apa yang dimuat di dalamnya.⁸⁰

Pasal 165 HIR menentukan bahwa akta otentik yaitu akta yang dibuat oleh atau di hadapan pejabat yang diberi wewenang untuk itu, merupakan bukti yang lengkap antara para pihak dan para ahli warisnya dan mereka yang mendapat hak daripadanya tentang yang tercantum di dalamnya sebagai pemberitahuan belaka, akan tetapi yang terakhir ini hanyalah sepanjang yang diperhatikan itu erat hubungannya dengan pokok akta.

Suatu akta otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh UU, dibuat oleh atau dihadapan seorang pegawai umum yang berwenang untuk itu di tempat di mana akta itu dibuatnya. Akta otentik merupakan suatu bukti yang mengikat dalam arti bahwa yang tertulis dalam akta tersebut harus dipercaya oleh hakim, yaitu harus dianggap sebagai benar selama ketidakbenarannya tidak dibuktikan, dan ia memberikan suatu bukti yang sempurna, dalam arti bahwa ia sudah tidak memerlukan suatu penambahan pembuktian, yang merupakan alat bukti yang mengikat dan sempurna.⁸¹

Akta kelahiran anak, bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum bagi seseorang anak, karena :⁸²

- c. Pencatatan kelahiran anak memastikan secara tegas tentang adanya pengakuan negara terhadap keberadaan anak sebagai subyek hukum. Ini berarti bahwa

⁸⁰ Maidin Gultom, *Perlindungan Hukum Terhadap Anak dan Perempuan*, (Bandung: Refika Aditama, 2012) 103

⁸¹ *Ibid*, hlm 102-102

⁸² *Ibid*, hlm 106

pencatatan kelahiran tersebut, menjelaskan identitas yuridis seorang anak karena memuat nama anak, nama kedua orang tuanya, tempat dan tanggal lahir, yang diakui/disahkan oleh pejabat yang berwenang untuk itu (pejabat/pegawai kantor catatan sipil/Dinas Kependudukan).

- d. Pencatatan kelahiran anak memastikan perlindungan hukum atas hak-hak seseorang (anak). Ini berarti bahwa pencatatan kelahiran anak memberi dasar hukum bagi pemerintah dalam memberi perlindungan hak-hak anak.

Mengingat bahwa pencatatan kelahiran untuk anak luar kawin di kota Surakarta setiap bulannya rata-rata 20-25 akta kelahiran, artinya dalam setiap tahunnya sekitar 240-300 anak lahir di luar perkawinan yang sah. Akta kelahiran anak luar kawin yang jumlahnya sebanyak itu bukan saja lahir tanpa terikat oleh suatu perkawinan, ada penyebab lain terbitnya akta yang hanya dicantukannya nama ibunya di dalam akta kelahiran. Faktor penyebab lainnya adalah anak yang lahir dari perkawinan di bawah tangan, di mana kedua orang tuanya tidak dapat menunjukkan akta perkawinan sehingga nama ayahnya tidak dapat dicantumkan di dalam akta kelahiran. Demikian juga ketika akta kelahiran hilang atau penyebab lain, di mana kedua orang tuanya atau pemohon tidak dapat menyertakan akta perkawinan maka akta yang diterbitkan tanpa nama ayahnya.⁸³ Dengan demikian, betapa banyaknya anak-anak yang lahir setiap tahunnya yang tidak mendapatkan perlindungan hukum dengan statusnya yang hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya saja.

Mahkamah konstitusi memberikan kewajiban kepada ayah biologis anak yang lahir di luar perkawinan adalah dalam rangka bentuk pertanggungjawaban atas perbuatan yang dilakukan. Akan tetapi dari aspek hukum sebagai bentuk kewajiban memelihara, memberi nafkah dan hak perdata lainnya harus dibuktikan. Bentuk pembuktian adanya tanggung jawab dan kewajiban tersebut adalah akta kelahiran. Akta kelahiran sebagai akta otentik menunjukkan adanya hubungan hukum antara anak

⁸³ *Ibid*,

dengan orang tuanya. Karena dengan dicantumkannya nama kedua orang tuanya, maka anak tersebut mempunyai hak atas pemeliharaan dan kewajiban dari keduanya.

Meski ada beberapa anak yang lahir dari perkawinan di bawah tangan (sirri) seperti kasus yang dialami oleh anak Hj. Aisyah Muchtar, kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil tetap saja tidak dapat mencantumkan ayah biologisnya. Karena untuk dapat dicantumkan nama kedua orang tuanya, syarat yang harus dipenuhi adalah akta perkawinan. Apabila tidak dapat dibuktikan dengan akta perkawinan, maka untuk dapat dicantumkan nama kedua orangtuanya dapat berupa putusan pengadilan mengenai asal usul anak.

Dengan demikian, terlepas dari soal prosedur/administrasi perkawinannya, anak yang dilahirkan harus mendapatkan perlindungan hukum. Jika tidak demikian, maka yang dirugikan adalah anak yang dilahirkan di luar perkawinan, padahal anak tersebut tidak berdosa karena kelahirannya di luar kehendaknya. Anak yang dilahirkan tanpa memiliki kejelasan status ayah seringkali mendapatkan perlakuan yang tidak adil dan *stigma* di tengah-tengah masyarakat. Hukum harus memberi perlindungan dan kepastian hukum yang adil terhadap status seorang anak yang dilahirkan dan hak-hak yang ada padanya, termasuk terhadap anak yang dilahirkan meskipun keabsahan perkawinannya masih dipersengketakan; namun hal tersebut di dalam implementasinya tidak dapat dilaksanakan.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di atas maka, ada beberapa hal yang dapat disimpulkan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Putusan Mahkamah Konstitusi No 46/PUU-VIII/2010 yang telah menyatakan tidak berlakunya Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan sebagai putusan pengadilan merupakan sumber hukum belum diimplementasikan di dalam pencatatan akta kelahiran anak luar kawin, artinya di dalam akta kelahiran anak luar kawin hanya dapat dicantumkan nama ibu kandungnya saja.
2. Pemerintah Pusat maupun pemerintah kota Surakarta tidak menggunakan diskresi atau peraturan kebijakan dalam rangka melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, sehingga anak yang lahir di luar perkawinan yang sah di dalam akta kelahirannya hanya dapat dicantumkan nama ibu kandungnya saja.

B. SARAN DAN REKOMENDASI

1. SARAN-SARAN

- a. Seyogianya kepada para orang tua, untuk melangsungkan perkawinan secara sah menurut hukum agama maupun hukum negara, sehingga tidak merugikan anak-anak yang lahir sesudahnya, karena anak belum mendapatkan perlindungan hukum dari negara berupa statusnya sehingga anak yang ikut menanggung akibat perbuatan orang tuanya.
- b. Kepada pihak yang telah melangsungkan perkawinan yang sah secara agama tetapi belum atau tidak dicatatkan hendaknya tetap konsekuen dengan bentuk pertanggungjawaban terhadap anak yang lahir dari perkawinan tersebut.

2. REKOMENDASI

- a. Pemerintah Pusat maupun pemerintah Daerah seyogianya segera merespon putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dengan membuat diskresi atau peraturan kebijakan dalam pencatatan akta kelahiran anak luar kawin, sehingga anak yang lahir di luar perkawinanpun mendapatkan perlindungan hukum khususnya hak identitas dan status hukum anak.
- b. Secapatnya DPR untuk segera merevisi UU Perkawinan yang telah dinyatakan tidak berlaku oleh putusan MK khususnya Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan atau membuat pasal baru yang mempertegas hak perdata anak luar kawin.

DAFTAR PUSTAKA

- Alimuddin, <http://www.badilag.net/artikel/17719-akta-kelahiran-dalam-perspektif-perlindungan-hukum-terhadap-hak-anak-oleh-alimuddin-shimh-2110.html>, diakses tanggal 20 Agustus 2014
- Anshary MK, HM, *Hukum Perkawinan di Indonesia, Masalah-masalah Krusial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Erma Yuliani,Nelly, <http://fh.unram.ac.id/wp-content/uploads/2014/05/tinjauan-yuridis-perolehan-akta-kelahiran-anak-luar-kawin-berdasarkan-undang-undang-nomor-23-tahun-2006.pdf>, diakses tanggal 2 Agustus 2014
- Fadlil Sumadi, Ahmad, *Politik Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi, Aktualisasi Konstitusi dalam Praksis Kenegaraan*, (Malang: Setara Press, 2013
- Gultom, Maidin, *Perlindungan Hukum Terhadap Anak dan Perempuan*, (Bandung: Refika Aditama, 201
- Ibrahim, Johhny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publising, 2006.
- Irfan, H.M. Nurul, *Nasab dan Status Anak dalam Hukum Islam*, Jakarta: Amzah, 2012.
- Jauhari, Iman , *Advokasi Hak-hak Anak Ditinjau dari Hukum Islam dan Peraturan Perundang-undangan*, (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2008
- Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana prenada Media group, 2008.
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung:Alumni, 1997
- Mardian, Andi, dkk, Laporan Penelitian dengan judul "*Implikasi putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VII/2010 terhadap hak waris anak luar kawin (menurut KUHPerdara dan Hukum Islam)*"(Surakarta: Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam IAIN Surakarta, 201
- Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah* (Yogyakarta: FH UII Pres, 2014
- Satrio, J, *Hukum Keluarga Tentang Kedudukan Anak dalam Undang-Undang*, Bandung: citra Aditya Bhakti, 2005
- Satrio, Rio, *Tinjauan tentang Kedudukan Anak Luar kawin dalam Sistem Hukum Perkawinan Indonesia*,
- <http://www.badilag.net/data/ARTIKEL/Tinjauan%20Keberadaan%20Anak%20Luar%20Kawin.pdf>, diakses tanggal 28 Mei 2013

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Press, 1990.

Sofyan, Syafran <http://www.jimlyschool.com/read/analisis/256/putusan-mahkamah-konstitusi-tentang-status-anak-luar-kawin/>, diakses tanggal 20 Agustus 2013

Sudarsono, *Hukum Perkawinan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 1994

Syahrani, Riduan, *Seluk Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*, Bandung: Alumni, 1992.

Turatmiah, Sri, [http://eprints.unsri.ac.id/3213/7/Hak-hak%20keperdataan%20anak%20luar%20kawin%20pasca%20putusan%20Mahkamah%20Konstitusi%20R.I.No.%2046PUU-VIII2010\).pdf](http://eprints.unsri.ac.id/3213/7/Hak-hak%20keperdataan%20anak%20luar%20kawin%20pasca%20putusan%20Mahkamah%20Konstitusi%20R.I.No.%2046PUU-VIII2010).pdf), diakses tanggal 23 Mei 2014

Wignyosoebroto, Soetandyo, *Ragam-ragam Penelitian Hukum dalam Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, editor. Sulistyowati Irianto dan Shidarta, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009.

<http://bolmerhutasoit.wordpress.com/2012/10/04/dampak-putusan-mahkamah-konstitusi-no-46puu-viii2010-terhadap-pengakuan-anak-luar-kawin/>, diakses tanggal 29 Mei 2013.

<http://www.kpai.go.id/artikel/pemenuhan-hak-anak-atas-akta-kelahiran-merupakan-bagian-dari-hak-sipil-yang-harus-dilindungi-konstitusi/> diakses tanggal 30 Mei 2014

http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan_sidang_46%20PUU%202010-TELAH%20BACA.pdf, diakses tanggal 20 Mei 2014

<http://dispendukcapil.surakarta.go.id/20XIV/index.php>, diakses tanggal 3 September 2014

UUD 1945

UU No. 23 tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan

UU No. 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Administrasi Kependudukan

UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan

UU No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

Perpres No. 25 tahun 2008 tentang Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil

Perda No. 10 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan

Peraturan walikota No 11 tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Administrasi kependudukan

