

**IMPLEMENTASI PENGESAHAN DAN PENCATATAN ANAK
BERDASARKAN UNDANG – UNDANG NOMOR 24 TAHUN
2013 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR 23 TAHUN 2006 TENTANG ADMINISTRASI
KEPENDUDUKAN
(Studi Kasus Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
Kota Tanjungbalai)**

TESIS

OLEH

**HADITIYA AGUSTI ANYAR
161801054**



**MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2018**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 9/3/20

Access From (repository.uma.ac.id)9/3/20

**IMPLEMENTASI PENGESAHAN DAN PENCATATAN ANAK
BERDASARKAN UNDANG – UNDANG NOMOR 24 TAHUN
2013 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR 23 TAHUN 2006 TENTANG ADMINISTRASI
KEPENDUDUKAN
(Studi Kasus Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
Kota Tanjungbalai)**

TESIS

**Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu
Administrasi Publik Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik
Program Pascasarjana Universitas Medan Area**

OLEH

**HADITIYA AGUSTI ANYAR
161801054**

**MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2018**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 9/3/20

Access From (repository.uma.ac.id)9/3/20

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul : **Impelementasi Pengesahan dan Pencatatan Anak berdasarkan Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Studi Kasus pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungbalai)**

Nama : **Haditiya Agusti Anyar**

NPM : **161801054**

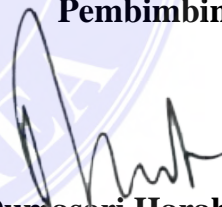
MENYETUJUI :

Pembimbing I



(Prof. Dr. R. Hamdani Harahap, M.Si)

Pembimbing II



(Dr. Dumasari Harahap, SH, M.Si)

**Ketua Program Studi
Magister Ilmu Administrasi Publik**



Dr. Warjio, MA

Direktur



Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

Telah diuji pada tanggal 5 Juni 2018

N a m a : Haditiya Agusti Anyar

N P M : 161801054



Panitia Penguji Tesis

Ketua Sidang : Dr. Isnaini, SH, M.Hum
Sekretaris : Drs. Usman Tarigan, MS
Pembimbing I : Prof. Dr. R. Hamdani Harahap, M.Si
Pembimbing II : Dr. Dumasari Harahap, SH, M.Si
Penguji Tamu : Dr. Warjio, MA

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 9/3/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)9/3/20

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, April 2018

Yang menyatakan,



[Handwritten Signature]
Haditiya Agusti Anyar



Penulis dilahirkan di Kota Tanjungbalai pada tanggal 31 Agustus 1984 sebagai anak pertama dari tiga bersaudara dari pasangan H. Dharma Khaldun, S.Pd dan Hj. Tuti Suharti, S.Pd. Saat ini penulis masih bertempat tinggal di jalan KPR BTN Blok B Nomor 10 Kota Tanjungbalai. Adapun jenjang pendidikan yang ditempuh oleh peneliti adalah,

Sekolah Dasar Negeri 132406 Kota Tanjungbalai, SMP Negeri 1 Kota Tanjungbalai dan, SMA Negeri 4 Kota Medan serta menempuh Pendidikan sarjana di Jurusan Teknik Informatika Komputer di Sekolah Tinggi Teknik Harapan Medan. Dan pada Tahun 2016 penulis diterima di Program Pascasarjana Magister Ilmu Administrasi Publik Universitas Medan Area. Selama mengikuti program S2, penulis aktif menjadi anggota Ikatan Mahasiswa Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area.

Pada saat ini penulis bekerja pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungbalai sebagai Kepala Seksi Pengolahan dan Penyajian Data.

ABSTRAK

Implementasi Pengesahan Dan Pencatatan Anak Berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

Pencatatan anak tersebut merupakan tindakan lanjutan dari adanya tindakan hukum berupa pengesahan anak tidak sah menjadi anak sah oleh Pegawai Pencatat pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang akan mencatat pada register akta pengesahan anak dan menerbitkan kutipan akta pengesahan anak. Pengesahan dan pencatatan anak tidak sah menjadi anak sah tersebut tentulah harus sesuai dengan aturan hukum yang berlaku di Indonesia. Mengenai pengesahan dan pencatatan tersebut aturan hukum yang dijadikan pedoman adalah salah satunya Pasal 50 Undang-Undang Administrasi Kependudukan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis sampai sejauh mana implementasi dan hambatan – hambatan yang dialami dalam pengesahan dan pencatatan anak berdasarkan UU Nomor 14 Tahun 2013 tentang perubahan atas UU Nomor 23 tahun 2006 tentang administrasi kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungbalai dengan menggunakan metode penelitian secara kualitatif dengan menggunakan informan kunci dan informan tambahan penelitian.

Berdasarkan hasil penelitian dalam pelaksanaan Pencatatan dan pengesahan anak di Dinas Kependudukan Catatan Sipil Kota Tanjungbalai berjalan cukup baik, dilihat dari model Implementasi George C.Edwardss III yaitu aspek komunikasi/sosialisasi yang sampai kepada masyarakat walaupun sebagian masyarakat masih minim akan tertib administrasi serta didukung oleh sikap pelaksana dalam pembagian tugas yang sesuai dengan tugas dan pokoknya, namun memiliki hambatan pada sumber daya aparatur dan anggaran dalam pelaksanaan kegiatan serta adanya pungutan liar dari pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab, oleh karena itu Dinas Kependudukan Catatan Sipil Kota Tanjungbalai memerlukan peningkatan anggaran demi terlaksananya kegiatan-kegiatan yang mendukung kegiatan pencatatan anak dan pengesahan anak di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Tanjungbalai.

Kata Kunci : Implementasi, Pengesahan dan pencatatan anak.

ABSTRACT

Implementation of Legalization and Recording of Children Based on Law Number 24 of 2013 on Amendment to Law Number 23 of 2006 concerning Population Administration

Recording of the child is a follow-up action of legal action in the form of legalization of illegitimate child to be the legal child by the Registrar Officer at the Population and Civil Registry Agency who will record the register of the ratification certificate and issue the quotation of the deed of ratification of the child. Validation and recording of illegitimate children to become legal children must be in accordance with the rule of law applicable in Indonesia. Regarding the legalization and recording of the rule of law is used as a guide is one of Article 50 of the Law on Population Administration. This study aims to analyze to what extent the implementation and constraints experienced legalization and recording of children based on Law Number 14 Year 2013 on the amendment of Law Number 23 of 2006 on population administration using qualitative research methods using key informants and additional informants.

Based on the results of research in the implementation of Recording and endorsement of children in the Department of Population Civil Registration Tanjungbalai run pretty good, seen from the model Implementation George C.Edwardss III is the aspect of communication / socialization to the community even though some people are still minimal administrative order and supported by the attitude implementers in the division of tasks in accordance with the task and principal, but has constraints on resources apparatus and budget in the implementation of activities and the existence of illegal levies from parties who are not responsible, therefore the Office of Population Civil Registration Tanjungbalai require increased budget for the sake of the implementation of activities that support the activities of child registration and ratification of children in the Department of Population and Civil Records of Tanjungbalai City.

Keywords: Implementation, endorsement and child registration.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis sanjungkan ke hadirat Allah SWT yang telah dilimpahkan rahmat dan karunia-NYA sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul' **Implementasi Pengesahan dan Pencatatan Anak Berdasarkan Undang-undang No. 24 Tahun 2013 tentang perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (studi kasus Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungbalai)**". Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Ilmu Administrasi Publik pada Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Medan Area.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang ikut serta dalam pembuatan tesis ini. Penulis menyadari bahwa tesis ini masih banyak kekurangan, dengan segala kerendahan hati penulis membuka diri untuk menerima saran maupun kritikan yang konstruktif, dari para pembaca demi kesempurnaannya dalam upaya menambah khasanah pengetahuan dan bobot tesis ini. Semoga Tesis ini dapat bermanfaat, baik bagi penulis, maupun ilmu pengetahuan ataupun pemerintah.

Medan, April 2018

Penulis

(Haditiya Agusti Anyar)

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji dan syukur penulis sanjungkan ke hadirat Allah SWT yang telah dilimpahkan rahmat dan karunia-NYA sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul' **Implementasi Pengesahan dan Pencatatan Anak Berdasarkan Undang-undang No. 24 Tahun 2013 tentang perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (studi kasus Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungbalai)**".

Dalam penulisan Tesis ini, penulis telah banyak dapat mendapat bantuan baik itu dari segi moril ataupun materil, dan juga saran dan masukan. Oleh sebab itu penulis sangat berterima kasih dan memberikan penghargaan yang setinggi – tinggi kepada :

1. Rektor Universitas Medan Area, Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Sc, M.Eng
2. Direktur Program Pascasarjana Universitas Medan Area, Prof. Dr. Ir. Hj. Retna Astuti Kusmawardani, MS
3. Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik, Dr. Warjio, MA
4. Penguji Sidang Hijau
5. Komisi Pembimbing I, Bapak **Prof. Dr. R. Hamdani Harahap, M.Si** yang telah bersedia meluangkan waktu dan membimbing penulis sehingga mampu menyelesaikan Tesis ini dengan baik
6. Komisi Pembimbing II, Ibu **Dr. Dumasari Harahap, SH, M.Si** yang telah banyak memberikan saran dan masukan yang membangun sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini hingga akhir.
7. Terima kasih kepada seluruh Dosen dan Staff Prodi Magister Ilmu Administrasi Publik yang telah menjalankan fungsinya dengan sangat baik.

8. Keluarga saya terkhusus kepada Istri saya tercinta Dian Ramadha Sari, S.Kep, Ners, terima kasih atas izin dan dukungan selama ini. Dukunganmu yang kuat yang memotivasi untuk dapat menyelesaikan kuliah ini.
9. Keluarga saya ayahanda Dharma Khaldun, dan Ibunda Tuti Suharti, Bapak Mertua Subroto, Ibu Mertua Marliani serta semua adek – adek saya yang memotivasi dan sangat mendukung
10. Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungbalai, Bapak Drs. Indra Halomoan Nasution, M.Si, yang telah mengizinkan saya untuk mengikuti perkuliahan di Pascasarjana ini.
11. Kepala Bidang, Kepala Seksi dan seluruh Staf Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungbalai yang membantu dalam Penelitian.
12. Teman – Teman Magister Ilmu Administrasi Publik angkatan Tahun 2016, terima kasih untuk kebersamaannya selama 2 tahun ini yang sangat erat kekeluargaannya.
13. Dan pihak – pihak lain yang telah begitu banyak membantu dalam penyelesaian Tesis ini namun tidak dapat disebutkan satu persatu.

Semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan berkah dan rahmat-NYA bagi kita semua, terima kasih atas bantuannya selama ini, semoga juga dapat menjadi amal ibadah di hadapan-NYA. Akhir kata, semoga Tesis ini dapat bermanfaat bagi perkembangan Ilmu Pengetahuan khususnya Magister Ilmu Administrasi Publik

Wassalamulaikum Wr.Wb

DAFTAR ISI

	<i>Halaman</i>
HALAMAN PERSETUJUAN	i
PERNYATAAN	ii
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	iii
KATA PENGANTAR	iv
UCAPAN TERIMA KASIH	v
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	
BAB I : PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Perumusan Masalah	8
1.3. Tujuan Penelitian	9
1.4. Manfaat Hasil Penelitian.....	10
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA.....	
2.1. Pengertian Implementasi	11
2.2. Model George C. Edward III	24
2.3. Tinjauan Tentang Anak	27
2.4. Tinjauan Tentang Pengesahan dan Pencatatan Anak.....	30
2.5. Penelitian Terdahulu.....	35
2.6. Kerangka Pemikiran	36
BAB III : METODE PENELITIAN	
3.1. Lokasi dan Waktu Penelitian	37
3.2. Bentuk Penelitian.....	37
3.3. Teknik Pengumpulan Data	38
3.4. Jenis dan Sumber Data.....	39
3.5. Teknik Analisis Data	41
3.6. Model Implementasi	41

BAB IV : GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN DAN HASIL PENELITIAN SERTA PEMBAHASAN

4.1. Hasil Penelitian.....	43
4.2. Hasil Pembahasan.....	60

BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan.....	82
5.2. Saran.....	83

DAFTAR PUSTAKA	94
----------------------	----



DAFTAR TABEL

Tabel 1 Penelitian terdahulu	35
Tabel 2 Jumlah permohonan Pengesahan Anak	62
Tabel 3 ASN Berdasarkan Tingkat Pendidikan	68



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Kerangka Pemikiran.....	36
Gambar 2 Struktur Organisasi	62



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Perkawinan merupakan institusi yang sangat penting dalam masyarakat, eksistensi institusi ini adalah melegalkan hubungan hukum antara antara seorang laki-laki dengan seorang wanita (Salim HS, 2013: 61). Peraturan-peraturan berkaitan dengan hidup bersama sebagai pasangan yang sah dan diakui oleh hukum di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Perkawinan).

Perkawinan dinyatakan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, kemudian berdasarkan ketentuan dalam ayat (2) dinyatakan bahwa, tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan demikian perkawinan tersebut dikatakan sah menurut hukum negara apabila telah memenuhi Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Perkawinan. Tanpa adanya pencatatan secara hukum negara, maka anak-anak yang lahir dari perkawinan tersebut tidak dapat dibuktikan secara hukum sebagai anak sah dari ayahnya. Akibatnya, si anak hanya memiliki hubungan hukum/hubungan keperdataan dengan ibu yang melahirkannya dan keluarga ibunya.

Anak adalah makhluk Tuhan Yang Maha Esa yang senantiasa harus memperoleh perlindungan 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 Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 dan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak-Hak Anak (Ahmad Zaenal Fanani, 2015: 68). Anak adalah potensi, generasi muda, unsur yang terpenting sebagai penerus cita-cita perjuangan bangsa, memiliki peran strategis yang dapat menjamin kelangsungan eksistensi Bangsa dan Negara di masa depan. Oleh karenanya kepada setiap anak perlu diberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk tumbuh dan berkembang secara optimal baik fisik, mental maupun sosial dan mempunyai akhlak yang mulia. Orang tua, keluarga, dan masyarakat mempunyai tanggung jawab dalam menjaga dan memelihara hak asasi tersebut sesuai dengan kewajiban yang dibebankan oleh hukum. Demikian pula negara dan pemerintah juga mempunyai tanggung jawab dan peran dalam rangka penyelenggaraan perlindungan anak dan menyediakan fasilitas serta aksesibilitas bagi anak agar pertumbuhan dan perkembangan anak terjamin secara optimal dan terarah.

Seiring berkembangnya zaman fakta yang terjadi adalah pergaulan bebas antara muda-mudi banyak terjadi, dan seringkali membawa kepada hal-hal yang negatif yang tidak dikehendaki, seperti hubungan seksual luar nikah yang kemudian hamil di luar nikah yang melahirkan anak. Deputi Bidang Keluarga Berencana dan Kesehatan Reproduksi Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Julianto Witjaksono mengatakan bahwa jumlah remaja yang melakukan hubungan seks di luar nikah mengalami tren peningkatan. Pada tahun 2013 diketahui menunjuk pada angka 20,9% - 35,01% sedangkan pada tahun 2014 mengalami peningkatan menunjuk pada angka 47% - 54%, sedangkan pada tahun 2015 telah mencapai pada angka 63% remaja berusia 15 - 19 tahun

sudah berhubungan seksual, ([http:// www. bkkbn. go.id/ ViewBerita.aspx? BeritaID=1761](http://www.bkkbn.go.id/ViewBerita.aspx?BeritaID=1761). diakses tanggal 19 Desember 2015).

Ketentuan Pasal 42 Undang-Undang Perkawinan menyatakan bahwa, “Anak yang sah adalah anak yang dilahirkan dalam atau sebagai akibat perkawinan yang sah”, dan dijelaskan pula dalam ketentuan Pasal 43 ayat (1) bahwa, “Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya”, selanjutnya yang dimaksud dengan anak tidak sah adalah anak-anak yang tidak dilahirkan di dalam atau sebagai akibat dari suatu perkawinan yang sah, demikian merupakan tafsiran secara *a contrario* dari Pasal 250 KUHPerdata dan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (J. Satrio, 2000: 103). Dalam Tesis ini, pengertian sah yang dimaksud penulis adalah sah secara hukum negara, bukan secara hukum agama.

Pengertian anak luar kawin digunakan dalam dua arti oleh undang-undang, yaitu (R. Soetojo Prawirohamidjojo dan Marthalena Pohan, 2000: 180) :

1. Dalam arti luas, adalah anak-anak yang dilahirkan di luar perkawinan termasuk di dalamnya anak-anak zinah (*overspelig*) dan sumbang (*bloedschennig*);
2. Dalam arti sempit, adalah anak-anak yang dilahirkan di luar perkawinan yang bukan anak-anak zinah atau sumbang.

Berdasarkan Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas Undang – Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan bahwa Dinas Kependudukan dan

Pencatatan Sipil Kota Tanjungbalai mempunyai pelayanan sebanyak 22 (dua puluh dua) output pelayanan yakni :

- a. Kartu Keluarga
- b. KTP dan KIA
- c. Surat Keterangan Pindah
- d. Surat Keterangan Pindah Datang
- e. Surat Keterangan Pindah ke Luar Negeri
- f. Surat Keterangan Datang dari Luar Negeri
- g. Surat Keterangan tempat Tinggal
- h. Surat Keterangan Kelahiran
- i. Surat Keterangan Lahir Mati
- j. Surat Keterangan Pembatalan Perkawinan
- k. Surat Keterangan Pembatalan Perceraian
- l. Surat Keterangan Kematian
- m. Surat Keterangan Pengangkatan Anak
- n. Surat Keterangan Pelepasan Kewarganegaraan Indonesia
- o. Surat Keterangan Pengganti Tanda Identitas
- p. Surat Keterangan Pencatatan Sipil
- q. Akta Kelahiran
- r. Akta Kematian
- s. Akta Perkawinan
- t. Akta Perceraian
- u. Akta Pengakuan Anak dan
- v. Akta Pengesahan Anak

Bahwa sah diartikan secara hukum negara bukan secara hukum agama, maka dikaitkan dengan ketentuan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (selanjutnya disebut Undang-Undang Administrasi Kependudukan) dan ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Perkawinan, maka seorang anak yang dilahirkan oleh orang tuanya yang baru melakukan pernikahan secara agama (nikah siri) dan perkawinan tersebut belum dicatatkan maka status anak tersebut juga anak yang hanya mempunyai hubungan keperdataan dengan ibunya dan keluarga ibunya saja.

Selama ini kedudukan anak tidak sah yang merupakan anak luar kawin yang bukan merupakan anak sumbang ataupun anak zina masih lemah dimata hukum karena sesuai dengan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan anak tersebut hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya. Anak tersebut tidak akan memperoleh hak yang menjadi kewajiban ayahnya, karena ketidakabsahan pada anak tersebut dan sebaliknya anak itu pun tidak dapat menuntut ayahnya untuk memenuhi kewajibannya yang dipandang menjadi hak anak tersebut. Adanya permasalahan tersebut menyebabkan hak anak terhadap ayah biologisnya tidak terpenuhi, untuk itu diperlukan adanya perlindungan hukum terhadap anak agar anak mendapatkan perlakuan yang adil. Perlindungan terhadap anak merupakan suatu usaha yang mengadakan kondisi dimana setiap anak dapat melaksanakan hak dan kewajibannya dan merupakan perwujudan adanya keadilan dalam suatu masyarakat (Citra Widi Widiawati dkk, 2012: 5). Bentuk perlindungan terhadap hak anak dapat dilakukan dengan cara mengubah status anak tersebut menjadi anak sah, dimana hal tersebut pastilah memerlukan

adanya suatu tindakan hukum yang berupa pengesahan dan pencatatan melalui Pejabat Pencatatan Sipil pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

Membahas mengenai masalah tersebut maka terlebih dahulu penulis mendeskripsikan mengenai pengertian pengakuan dan pengesahan anak tidak sah menjadi anak sah. Masyarakat awam selama ini masih menganggap bahwa tindakan hukum yang berupa pengakuan dan pengesahan tersebut pada dasarnya memiliki pengertian yang sama, namun sebenarnya kedua hal tersebut mempunyai pengertian yang berbeda. Penjelasan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Kependudukan menjelaskan bahwa pengakuan anak mengandung arti yaitu pengakuan seorang ayah terhadap anaknya yang lahir dari perkawinan yang telah sah menurut hukum agama dan disetujui oleh ibu kandung anak tersebut, sedangkan menurut Penjelasan Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Kependudukan pengesahan anak merupakan pengesahan status seorang anak yang lahir dari perkawinan yang telah sah menurut hukum agama, pada saat pencatatan perkawinan dari kedua orang tua anak tersebut telah sah menurut hukum negara. Penulisan hukum ini hanya akan mengkaji lebih mendalam mengenai permasalahan pengesahan dan pencatatan anak tidak sah menjadi anak sah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 50 Undang-Undang Administrasi Kependudukan.

Pengesahan merupakan sarana hukum, dengan mana seorang anak luar kawin diubah status hukumnya sehingga mendapatkan hak-hak seperti yang diberikan oleh undang-undang kepada seorang anak sah. Selanjutnya menurut KUHPerdara pengesahan anak luar kawin adalah suatu upaya hukum (*rechtsmiddel*) untuk memberikan suatu kedudukan (status) sebagai anak sah

melalui perkawinan yang dilakukan oleh orang tuanya. Tindakan hukum pengesahan anak sebagai salah satu peristiwa penting adalah merupakan peristiwa kependudukan yang dialami oleh penduduk yang harus dilaporkan karena akan membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan dokumen kependudukan.

Pencatatan anak tersebut merupakan tindakan lanjutan dari adanya tindakan hukum berupa pengesahan anak tidak sah menjadi anak sah oleh Pegawai Pencatat pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang akan mencatat pada register akta pengesahan anak dan menerbitkan kutipan akta pengesahan anak. Pengesahan dan pencatatan anak tidak sah menjadi anak sah tersebut tentulah harus sesuai dengan aturan hukum yang berlaku di Indonesia. Mengenai pengesahan dan pencatatan tersebut aturan hukum yang dijadikan pedoman adalah salah satunya Pasal 50 Undang-Undang Administrasi Kependudukan. Menjadi sebuah permasalahan seandainya pengesahan anak tersebut tidak memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan dalam aturan hukum tersebut, dimana hal tersebut mengakibatkan proses pengesahan dan pencatatan terhadap anak dimaksud dapat dilakukan setelah adanya penetapan pengesahan anak dari Pengadilan Negeri.

Mengingat pentingnya pengesahan dan pencatatan anak Berdasarkan Undang-undang No. 24 Tahun 2013 seperti yang dituangkan diatas, perlu adanya pengkajian mendasar terkait seberapa jauh sudah penerapan dan apa yang menjadi hambatan dalam pengesahan dan pencatatan anak Berdasarkan Undang-undang No. 24 Tahun 2013. Hal inilah yang mendasari penulis untuk melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Pengesahan dan Pencatatan Anak Berdasarkan Undang-undang No. 24 Tahun 2013 tentang perubahan Atas**

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (studi kasus Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungbalai)". Hal ini nantinya juga akan memungkinkan untuk mengukur angka kejadian kelahiran anak tidak sah secara hukum negara, mengkaji kelompok masyarakat yang lazim bersinggungan dengan persoalan diatas, serta menjadi sumber informasi bagi institusi yang berhubungan langsung ke masyarakat maupun ke dalam pendataan kependudukan lainnya.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi pengesahan dan pencatatan anak berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas UndangUndang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungbalai?
2. Apa hambatan-hambatan dalam implementasi pengesahan dan pencatatan anak berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungbalai?

1.3. Tujuan Penelitian

Dalam suatu penelitian dikenal ada dua macam tujuan, yaitu tujuan objektif dan subjektif. Tujuan yang hendak dicapai penulis adalah:

a. Tujuan Objektif

- 1) Menganalisis implementasi pengesahan dan pencatatan anak berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungbalai.
- 2) Menganalisis hambatan-hambatan dan penyelesaiannya dalam implementasi pengesahan dan pencatatan anak berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungbalai.

b. Tujuan Subjektif

- 1) Memperoleh data dan informasi sebagai bahan utama dalam menyusun penulisan Tesis agar dapat memenuhi persyaratan akademis guna memperoleh gelar Pascasarjana Magister Administrasi Publik di Universitas Medan Area
- 2) Menambah, memperluas, dan mengembangkan wawasan serta pengetahuan penulis mengenai pelaksanaan pengesahan dan pencatatan anak.
- 3) Menerapkan ilmu yang telah penulis peroleh agar dapat memberikan manfaat, khususnya bagi penulis sendiri dan masyarakat pada umumnya.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian dalam penulisan tesis ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengetahuan terutama ilmu administrasi publik baik secara teoritis maupun praktik. Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

- 1) Hasil penulisan Tesis ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu pengetahuan di bidang administrasi Publik.
- 2) Hasil penulisan Tesis ini diharapkan dapat memberikan dan menambah referensi bagi penelitian mengenai pengesahan dan pencatatan anak tidak sah menjadi anak sah.
- 3) Hasil penulisan Tesis ini diharapkan dapat dijadikan bahan masukan untuk penelitian atau penulisan karya ilmiah.

b. Manfaat Praktis

- a. Menjadi wahana bagi penulis untuk mengembangkan penalaran dan pola pikir ilmiah sekaligus untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu yang diperoleh.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu memberikan masukan kepada semua pihak, baik pemerintah maupun masyarakat yang membutuhkan pengetahuan terkait dengan permasalahan dalam penelitian ini.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Implementasi

Implementasi merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Banyak kebijakan yang baik yang mampu dibuat oleh Pemerintah, tetapi kemudian ternyata tidak mempunyai pengaruh apa-apa dalam kehidupan Negara tersebut karena tidak dilaksanakan. Bahkan menurut Huntington (1968:1) perbedaan yang paling penting antara suatu Negara dengan Negara yang lain tidak terletak pada bentuk atau ideologinya, tetapi pada tingkat kemampuan Negara itu untuk melaksanakan Pemerintahan. Tingkat kemampuan itu dapat dilihat pada kemampuan dalam mengimplementasikan setiap keputusan atau kebijakan yang dibuat oleh sebuah polibiro, kabinet atau Presiden Negara itu.

Menurut Gordon dalam Pasaolong (208:58) implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang dilakukan pada realisasi program. Dalam hal ini administrator mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menetapkan kebijakan yang telah diseleksi. Mengorganisir berarti mengatur sumber daya, unit-unit dan metode-metode untuk melaksanakan program. Melakukan interpretasi berkenaan dengan mendefinisikan istilah-istilah program ke dalam rencana-rencana dan petunjuk-petunjuk yang dapat diterima dan feasible. Menerapkan berarti menggunakan instrumen-instrumen mengerjakan atau memberikan pelayanan rutin, melakukan pembayaran-pembayaran. Atau dengan kata lain implementasi merupakan tahap realisasi tujuan-tujuan program. Dalam hal ini yang perlu diperhatikan adalah persiapan implementasi, yaitu

memikirkan dan menghitung secara matang berbagai kemungkinan keberhasilan dan kegagalan termasuk hambatan atau peluang-peluang yang ada dan kemampuan organisasi yang disertai tugas melaksanakan program.

2.1.1 Implementasi Kebijakan Publik

Secara umum, implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta, baik secara individu atau kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan dalam kebijakan. Secara sederhana kegiatan implementasi kebijakan merupakan suatu kegiatan penjabaran rumusan kebijakan yang bersifat abstrak menjadi tindakan yang bersifat konkrit, atau dengan kata lain pelaksanaan keputusan (formulasi) kebijakan yang menyangkut aspek manajerial dan teknis proses implementasi akan di mulai setelah tujuan-tujuan dan saran-saran telah ditetapkan, program kegiatan telah di susun, serta dana telah tersedia dan disalurkan untuk mencapai sasaran tersebut

Mazmanian dan Sabatier (dalam abdul wahab, 1990:123) menjelaskan konsep implementasi kebijakan sebagai berikut:

“Di dalam mempelajari implementasi kebijakan berarti berusaha memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dijalankan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan Negara, baik itu menyangkut usaha-usaha pengaministrasian maupun juga usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa”.

Howleyt dan Ramesh (1995:153) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai *the process whereby programs or policies are carried out, it donates the translation of plans into practice*. (implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan program-program atau kebijakan-kebijakan, yang merupakan upaya penterjemahan dari rencana ke dalam praktek).

Beberapa teori utama tentang implementasi adalah sebagai berikut (stillman,horn 1975) sebagai berikut :

- a. *Implementation as a linear process* (Donald S.Van Meter dan Carl E. Van Horn, 1975), implementasi sebagai proses linier yang terdiri atas enam variabel yang menghubungkan kebijakan dengan *performance* (kinerja).
 - 1) Standar dan tujuan
 - 2) Sumber daya
 - 3) Komunikasi dan aktivitas antar organisasi
 - 4) Karakteristik agen-agen implementasi
 - 5) Kondisi ekonomi dan politik
 - 6) Sikap dari pelaksana
- b. *Implementation politics of mutual adaption* (Milbery Mclaughlin 1975).

Besarnya perhatian komitmen dan dukungan dari sektor utama memiliki pengaruh besar terhadap prospek keberhasilan dengan kata lain dukungan politik dari atas adalah kunci keberhasilan dan kegagalan implementasi program.
- c. *Implementation as gamesmanship* (Eugene Bardoch,1977). Implementasi kebijakan seluruh seni *gamesmanship*, mempelajari aturan main,

merumuskan taktik dan strategi mengontrol aliran komunikasi dan mengatasi apabila terjadi situasi kritis dan menentukan.

- d. *Implementation as a circular policy leadership process* (Robert T.Nakamura dan Frank Smallwood), elemen kritis yang menghubungkan implementasi kepada proses kebijakan yang lainnya adalah leadership (kepemimpinan) di mana kepemimpinan penting untuk mengkoordinasikan aktivitas-aktivitas dalam tiga elemen yaitu formulasi, implementasi, dan evaluasi.
- e. *Implementation as contingency* (Ernest R.Alexander, 1985), implementasi merupakan proses interaktif terus menerus yang kompleks, yang meliputi interaksi dengan lingkungan, stimulasi kebijakan, program dan hasil, yang keseluruhannya sangat tergantung pada muatan spesifik dan waktu terjadinya.

Berdasarkan definisi implementasi kebijakan diatas, maka menurut Lane (1993:91) terdapat dua konsep dalam implementasi yang memiliki fokus yang berbeda yaitu:

- a. implementasi sebagai tujuan akhir atau pencapaian kebijakan (*policy achievement*), fokus konsep ini adalah evaluasi,yaitu menilai (*implementation judgement*) sampai sejauh mana keberhasilan implementasi (*accomplishment function*).
- b. Implementasi sebagai proses atau eksekusi kebijakan yang memberikan fokus pada prosesnya (*causal function*).

Selanjutnya Lane (1993:102) mengemukakan bahwa konsep implementasi memiliki dua aspek, yaitu:

- a) Hubungan antara tujuan (*objectives*) dan hasil (*outcomes*), sisi tanggung jawab (*responsibility side*).
- b) Proses untuk membawa kebijakan ke dalam efek yang merupakan sisi kepercayaan (*trust side*).

Proses implementasi adalah kombinasi dari tanggung jawab dan kepercayaan dalam kaitan antara warga negara dan sektor publik secara umum dan dalam hubungan antara politisi dan pejabat.

Dalam proses implementasi sekurang-kurangnya ada tiga unsur yang mutlak harus ada, yaitu:

- a) Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan
- b) Adanya kelompok target, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan.
- c) Adanya pelaksana (*implementor*) baik organisasi atau perorangan yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksana maupun pengawasan proses implementasi tersebut.

2.1.2 Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Zainal Abidin (2012:155-157) terdapat pendekatan implementasi kebijakan sebagai berikut:

- a. Pendekatan Struktural

Pendekatan ini melihat peran institusi atau organisasi sebagai sesuatu yang sangat menentukan. Jika organisasi dianggap tidak sesuai dengan wujud perubahan yang muncul dari kebijakan, maka perlu dilakukan:

- 1) *Planning of change* yakni perencanaan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan untuk melakukan perubahan yang bersifat internal organisasi
- 2) *Planning for change*, yakni perencanaan tentang perubahan organisasi untuk menghadapi perubahan dari luar.

b. Pendekatan prosedural/manajerial

Pendekatan ini melihat implementasi dalam bentuk langkah-langkah yang ditempuh dalam pelaksanaan (*planning, programming, budgeting, supervision, atau programming, evaluation, review technique*). Yang paling penting dalam proses implementasi adalah prioritas dan tata urutan.

c. Pendekatan kewajiban/behavior

Pendekatan ini berhubungan dengan penerimaan atau penolakan masyarakat terhadap suatu kebijakan. Penerimaan masyarakat terhadap kebijakan tidak hanya ditentukan oleh isi atau substansi kebijakan, tetapi juga oleh pendekatan dalam penyampaian dan cara mengimplementasikannya.

d. Pendekatan politik

Keberhasilan suatu kebijakan ditentukan oleh kemauan dan kemampuan dari kekuatan-kekuatan dominan dalam masyarakat atau dalam organisasi.

2.1.3 Kondisi Lingkungan Implementasi Kebijakan

Proses implementasi kebijakan itu bergerak dalam empat lapisan lingkungan institusional.

- a. *Konstitusional*, terkait dengan peraturan perundang-undangan yang merupakan keputusan politik.

- b. *Kolektif*, proses implementasi kebijakan merupakan keputusan bersama dari berbagai kekuatan dan kepentingan yang ada dalam masyarakat.
- c. *Operasional*, proses implementasi adalah keputusan yang bersifat operasional yang bergerak dalam situasi yang sudah terbentuk melalui kebijakan, diharapkan dapat menimbulkan perubahan-perubahan ke arah yang dikehendaki.
- d. *Distribusi*, pada proses terakhir ini diharapkan dapat menyebarkan hasil dari suatu kebijakan atau dapat menimbulkan perubahan yang merupakan hasil dari suatu kebijakan.

2.1.4 Tingkatan dalam Kebijakan Publik

Tingkatan kebijakan publik menurut Thomas R.Dye adalah “*Whatever Governments choose to do or not to do*”. Kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah. Sedangkan menurut David Easton mendefinisikan kebijakan publik sebagai “pengalokasian nilai-nilai kepada seluruh masyarakat secara keseluruhan”. Pengertian lainnya dari kebijakan publik adalah merupakan rumusan keputusan Pemerintah yang menjadi pedoman guna mengatasi masalah publik yang mempunyai tujuan, rencana dan program yang akan dilaksanakan secara jelas.

Kebijakan publik pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi kesalahan tertentu melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu yang dilakukan oleh instansi yang mempunyai wewenang dalam rangka penyelenggaraan tugas Pemerintahan Negara dan Pembangunan, berlangsung dalam satu kebijakan tertentu. Dalam kehidupan

Administrasi Negara, secara formal keputusan tersebut lazimnya dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan Perundang-undangan. Masalah publik dapat dibedakan ke dalam masalah prosedural yaitu berhubungan dengan bagaimana pemerintah diorganisasikan dan bagaimana pemerintah melakukan tugas-tugasnya. Dengan melihat definisi tersebut, maka pemahaman mengenai kebijakan publik dapat disimpulkan menjadi dua pembagian,. Pembagian jenis kebijakan publik yang pertama adalah makna dari kebijakan publik, bahwa kebijakan publik adalah hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan atau dibiarkan. Pembagian jenis kebijakan publik yang kedua adalah bentuknya.

Kebijakan publik dalam arti luas dapat dibagi menjadi dua kelompok, yaitu kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan perundangan, dan peraturan-peraturan yang tidak tertulis namun disepakati, yaitu yang disebut sebagai konvensi-konvensi. Contoh-contoh dari kebijakan publik ini yaitu Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan/Keputusan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah, Peraturan/Keputusan Gubernur dan Peraturan/keputusan Walikota/Bupati.

Dalam Peraturan tertulis, tingkatan kebijakan publik di Indonesia dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu antara lain:

- a. Kebijakan publik tertinggi adalah kebijakan publik yang mendasari dan menjadi falsafah dari terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu Pancasila dan Undang-undang Dasar (UUD) 1945 yang merupakan produk pendiri bangsa Indonesia, yang dapat di revisi hanya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sebagai perwujudan dari seluruh rakyat Indonesia.

- b. Kebijakan publik yang kedua adalah yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dan eksekutif. Model ini bukan menyiratkan ketidakmampuan legislatif, namun menyiratkan tingkat kompleksitas permasalahan yang tidak memungkinkan legislative bekerja sendiri. Contoh kebijakan publik yang dibuat bersama antara eksekutif dan legislatif ini adalah Undang-undang dan Peraturan Daerah.
- c. Kebijakan publik yang ketiga adalah kebijakan yang dibuat oleh eksekutif saja. Di dalam perkembangannya, peran eksekutif tidak cukup melaksanakan kebijakan yang dibuat oleh legislatif, karena produk dari legislatif berisikan peraturan yang sangat luas, sehingga dibutuhkan peraturan pelaksana yang dibuat sebagai turunan dari produk peraturan legislatif. Contoh kebijakan publik yang dibuat oleh eksekutif adalah Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan/Peraturan Presiden (Keppres/Perpres), Keputusan/Peraturan, Menteri (Kepmen/Permen), Keputusan/Peraturan Gubernur, Peraturan Walikota/Bupati.

Kebijakan publik, dibuat bukannya tanpa maksud dan tujuan, maksud dan tujuan dari kebijakan publik adalah untuk memecahkan masalah atau mencari solusi alternatif dari masalah yang menjadi isu bersama yang berkembang di Masyarakat. Oleh karena itu tidak semua masalah yang berkembang di masyarakat bisa melahirkan satu kebijakan publik, hanya masalah publik yang dapat menggerakkan orang banyak untuk ikut memikirkan dan mencari solusi yang bisa menghasilkan suatu kebijakan publik. Kebijakan publik adalah apa-apa yang diputuskan oleh Pemerintah untuk dikerjakan maupun tidak dikerjakan oleh

Pemerintah baik yang berbentuk Perundang-undangan tertulis maupun tidak tertulis.

Kebijakan secara umum menurut Said Zainal Abidin (Said Zainal Abidin, 2004:31-33) dapat dibedakan dalam tiga tingkatan:

- a. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
- b. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, Peraturan Pemerintah tentang pelaksanaan suatu Undang-undang.
- c. Kebijakan teknis, kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Adapun contoh jenis kebijakan dalam tingkatan kebijakan publik sebagai berikut:

- a. Kebijakan umum
 - 1) Kebijakan Negara yang bersifat Fundamental dan strategis dalam mencapai tujuan Nasional
 - 2) Wewenang, Presiden bersama-sama dengan DPR dan DPD.
 - 3) Bentuk: UUD, UU, Perpu
- b. Kebijakan pelaksana
 - 1) Kebijakan Presiden sebagai pelaksana UU, TAP MPR dan Perpu guna mencapai tujuan
 - 2) Wewenang Presiden
 - 3) Bentuk: PP, Kepres, Inpres

c. Kebijakan teknis

- 1) Sebagai penjabaran dan kebijakan umum sebagai strategis pelaksanaan tugas di bidang tertentu.
- 2) Wewenang, Menteri, Pejabat setingkat Menteri/LNPK
- 3) Bentuk: Keputusan, Peraturan, Intruksi pejabat tertentu

Kebijakan publik biasanya tidak bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas dan berada pada strata strategis. Sebab itu kebijakan publik berfungsi sebagai pedoman umum untuk kebijakan dan keputusan-keputusan khusus di bawahnya.

Sementara berdasarkan Teori Bromley, kebijakan publik memiliki tiga tingkatan yang berbeda berdasarkan hierarki kebijakan, yaitu:

a. *Policy level*

Dalam suatu Negara Demokratis *policy level* diperankan oleh lembaga yudikatif dan legislatif pada tingkat ini, terdapat lembaga tinggi Negara atau badan legislatif yang berwenang mengeluarkan Peraturan (kebijakan) dalam skala terluas, misalnya dalam bentuk Undang-undang atau Peraturan Pemerintah.

b. *Organizational level*

Organizational level diperankan oleh lembaga eksekutif setiap kebijakan perlu adanya pengaturan tentang siapa pelaksana dari suatu kebijakan, siapa penanggung jawabnya, siapa yang melakukan pengawasan terhadap kebijakan yang akan diberitahukan dan sebagainya.

c. *Operational level*

Operational level dilaksanakan oleh satuan pelaksana seperti kedinasan, kelembagaan atau kementerian aturan-aturan atau kebijakan yang telah jelas

penanggung jawab agar dapat dilaksanakan, biasanya menggunakan aturan operasional terperinci dan teknis.

Pada masing-masing level, kebijakan publik diwujudkan dalam bentuk institutional arrangement atau peraturan perundangan yang disesuaikan dengan tingkat hierarkinya. Sementara pattern interaction adalah pola interaksi antara pelaksana kebijakan paling bawah (*street level bureaucrat*) dengan kelompok sasaran (*target group*) kebijakan yang menunjukkan pola pelaksanaan kebijakan yang menentukan dampak (*outcome*) dari kebijakan tersebut. Hasil suatu kebijakan dalam kurun waktu tertentu yang ditetapkan akan ditinjau kembali (*assessment*) untuk menjadi umpan balik (*feedback*) bagi semua level kebijakan yang diharapkan terjadi sebuah perbaikan atau peningkatan kebijakan.

2.1.5 Konsep dalam Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang strategis dalam proses kebijakan publik. suatu kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan dan sasaran ditetapkan terlebih dahulu yang dilakukan oleh formulasi kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi kebijakan terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

Van Meter dan Van Gorn dalam Budi Winarno (2005:102) merumuskan implementasi kebijakan publik sebagai “tindakan-tindakan yang dilakukan oleh badan publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam serangkaian keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup

usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan”.

Menurut Lane, implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian. Pertama, *implementation = F (intention, output, outcome)*. Sebagai definisi tersebut, implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk dan hasil dari akibat. Kedua, implementasi merupakan persamaan fungsi dari *implementation = F, (policy, formator, implementor, initiator, time)*. Grindle (1980:7) menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.

Selanjutnya bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program atau melalui kebijakan turunan dari kebijakan publik tersebut.

Dalam implementasi kebijakan pada umumnya, beberapa faktor eksternal yang biasanya mempersulit implementasi suatu kebijakan antara lain berasal dari kondisi-kondisi berikut:

- a. Kondisi fisik, seperti terjadinya perubahan musim atau bencana alam. Dalam banyak hal, kegagalan implementasi kebijakan sebagai akibat dari faktor-faktor alam ini sering dianggap bukan sebagai kegagalan, sekalipun dalam

hal-hal tertentu sebenarnya dapat diantisipasi untuk mencegah atau mengurangi risiko yang jauh.

- b. Faktor politik, terjadinya perubahan politik yang mengakibatkan pergantian pemerintah dapat mengubah orientasi atau pendekatan dalam implementasi, atau bahkan dapat menimbulkan perubahan terhadap seluruh kebijakan yang telah dibuat.
- c. Tabiat, (*Attitude*) dari sekelompok orang yang cenderung tidak sabar menunggu berlangsungnya proses kebijaksanaan dengan sewajarnya dan memaksa melakukan perubahan. Akibatnya terjadi perubahan kebijakan sebelum kebijakan itu dilaksanakan.
- d. Terjadi penundaan karena kelambatan atau kekurangan faktor input. Keadaan ini terjadi karena faktor-faktor pendukung yang diharapkan tidak tersedia pada waktu yang dibutuhkan, atau mungkin karena salah satu faktor dalam kombinasi faktor-faktor yang diharapkan tidak cukup.
- e. Kelemahan salah satu langkah dalam rangkaian beberapa langkah implementasi.
- f. Kelemahan pada kebijaksanaan itu sendiri. Kelemahan ini dapat terjadi karena teori yang melatarbelakangi kebijakan atau asumsi yang dipakai dalam perumusan kebijakan tidak tepat.

2.2. Model George C. Edwards III

Menurut Edwards III (1980), studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi administrasi publik termasuk di dalamnya kebijakan publik. Implementasi

kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.

Adapun secara terperinci Edwards III (1980) menjelaskan keempat faktor tersebut sebagai berikut:

a. Komunikasi

Agar implementasi dapat efektif penanggungjawab implementasi sebuah keputusan harus mengetahui apa yang mesti dilakukan. Dalam mengimplementasikan kebijakan, perintah untuk mengimplementasikan kebijakan harus ditransmisikan kepada personal yang tepat dan perintah harus jelas, akurat dan konsisten.

b. Sumber daya

Yaitu menekankan setiap kebijakan harus didukung oleh sumberdaya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas implementor yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan. Keduanya harus diperhatikan dalam implementasi kebijakan. Sebab tanpa kehandalan implementor, kebijakan menjadi kurang energik dan berjalan lambat. Sedangkan sumber daya finansial menjamin keberlangsungan kebijakan. Tanpa ada dukungan finansial yang memadai, program tak dapat berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran.

c. Disposisi

Yaitu menekankan terhadap karakteristik yang erat kepada implementor kebijakan/program karakter yang paling penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen, dan demokratis. Implementor yang memiliki komitmen

yang tinggi dan jujur akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam kebijakan. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam aras program yang telah digariskan dalam *guideline* program/kebijakan. Komitmen dan kejujurannya membawanya semakin antusias dalam melaksanakan tahap-tahap program secara konsisten. Sikap yang demokratis akan meningkatkan kesan baik implementor dan kebijakan di hadapan anggota kelompok sasaran. Sikap ini akan menurunkan resistensi dari masyarakat dan menumbuhkan rasa percaya dan kepedulian kelompok sasaran terhadap implementor dan program/kebijakan.

d. Struktur birokrasi

Yaitu menekankan bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting, pertama adalah mekanisme, dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui standar operating procedure (SOP) yang dicantumkan dalam *guideline* program kebijakan. SOP yang baik mencantumkan kerangka yang kerja yang jelas sistematis, tidak berbelit dan mudah dipahami oleh siapapun, karena akan menjadi acuan dalam bekerjanya implementor. Sedangkan struktur organisasi pelaksana pun sejauh mungkin menghindari hal berbelit, panjang dan kompleks. Struktur organisasi pelaksana harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat. Dan hal ini hanya dapat lahir jika struktur didesain secara ringkas dan fleksibel menghindari “virus weberian”, yang kaku terlalu hirarkis dan birokrasi.

2.3. Tinjauan Tentang Anak

2.3.1. Pengertian Anak

Anak adalah setiap manusia yang berusia di bawah 18 tahun dan belum menikah, termasuk anak yang masih dalam kandungan apabila hal tersebut adalah demi kepentingannya (Charlie Rudyat, 2013: 43). Berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia tidak terdapat pengaturan yang tegas tentang kriteria anak. Lain peraturan maka lain pula kriteria tentang anak tersebut sehingga mengakibatkan adanya pluralisme mengenai pengertian anak. Berikut peninjauan tentang pengertian anak dalam karakteristik umum:

- 1) Pengertian anak menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa yang dimaksud dengan anak adalah setiap manusia yang berusia dibawah 18 (delapan belas) tahun dan belum menikah, termasuk anak yang masih dalam kandungan apabila hal tersebut adalah demi kepentingannya.

- 2) Pengertian anak menurut Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menyatakan bahwa yang dimaksud dengan anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.

2.3.2. Pengertian Anak Sah

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan memberlakukan prinsip, bahwa keturunan yang sah didasarkan atas suatu perkawinan yang sah. Keturunan yang dimaksud adalah anak, termasuk anak dari anak dan seterusnya ke bawah (J. Satrio, 2000: 18). Pasal 42 Undang-Undang Perkawinan telah menentukan bahwa yang dikatakan anak sah adalah, “Anak yang dilahirkan dalam atau sebagai akibat perkawinan yang sah”. Pasal 99 Kompilasi Hukum Islam menyebutkan pula bahwa anak yang sah adalah anak yang dilahirkan dalam atau akibat perkawinan yang sah; dan b. hasil pembuahan suami istri yang sah di luar rahim dan dilahirkan oleh istri tersebut. Ketentuan pasal-pasal tersebut terkesan bersifat sangat umum dan tidak memberikan batasan yang jelas dan tegas soal anak sah, sehingga dapat saja ditarik garis hukum sebagai kriteria seorang anak itu dikatakan anak sah. Pertama, bahwa anak sah adalah anak yang dilahirkan dalam perkawinan yang sah, dan yang kedua anak yang sah adalah anak yang dilahirkan sebagai akibat perkawinan yang sah (Anshary, 2014: 2).

2.3.3. Pengertian Anak Tidak Sah

Anak tidak sah adalah anak-anak yang tidak dilahirkan di dalam atau sebagai akibat dari suatu perkawinan yang sah (J. Satrio, 2000: 103). Anak tidak sah seringkali dipakai istilah anak luar kawin dalam arti luas (Mustofa Rahman, 2003: 65). Anak-anak tidak sah atau anakanak luar kawin atau anak-anak alami (*onwettige, onechte, natuurlijke kinderen*) adalah anak-anak yang dilahirkan dari ayah dan ibu yang tidak terikat dalam suatu perkawinan (Soetojo

Prawirohamidjojo dan Marthalena Pohan, 2000: 164). Anak luar kawin yang juga disebut anak luar kawin dalam arti sempit adalah anak yang dilahirkan dari hasil hubungan antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan, yang keduanya tidak terikat perkawinan dengan orang lain dan tidak ada larangan untuk saling menikahi (J. Satrio, 2000: 104).

Ketentuan Pasal 272 KUHPerdara, anak luar kawin ini dapat berstatus sebagai anak sah, jika ibu yang melahirkan dan laki-laki yang menghamili ibu itu menikah, dan sebelum melangsungkan perkawinan keduanya telah mengakui bahwa anak itu adalah anak mereka berdua, atau pengakuan itu dilakukan dalam akta nikah mereka (Anshary, 2014: 59). Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan menyebutkan, “Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya”.

Dilihat dari bunyi pasal tersebut di atas kiranya dapat ditarik kesimpulan bahwa anak luar kawin atau (*natuurlijke kind*, dalam Islam disebut anak *thabi'iy*) adalah anak yang dilahirkan di luar pernikahan dan hanya memiliki hubungan keperdataan dengan ibunya dan keluarga ibunya. Artinya, anak yang dibiarkan dan dilahirkan di luar perkawinan yang sah, disebut anak luar nikah dan hanya mempunyai hubungan keperdataan dengan ibu yang melahirkannya dan keluarga ibunya itu. Anak luar kawin tidak akan memperoleh hak yang menjadi kewajiban bapak biologisnya, karena ketidaksahan anak luar kawin tersebut menurut hukum negara dan konsekuensinya adalah laki-laki yang sebenarnya menjadi bapaknya tidak memiliki kewajiban memberikan hak anak-anak luar kawin, sebaliknya anak itupun tidak bisa menuntut bapak biologisnya untuk memenuhi kewajibannya yang dipandang menjadi haknya karena statusnya sebagai anak tidak sah. Adapun

anak yang dibenihkan di luar perkawinan tetapi kemudian dilahirkan dalam perkawinan yang sah, maka menurut ketentuan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, anak tersebut dipandang sebagai anak yang sah (Anshary, 2014: 60).

2.4. Tinjauan Tentang Pengesahan dan Pencatatan Anak

Terlebih dahulu penulis mendeskripsikan mengenai pengertian pengakuan dan pengesahan anak tidak sah menjadi anak sah. Masyarakat awam selama ini masih menganggap bahwa tindakan hukum yang berupa pengakuan dan pengesahan tersebut pada dasarnya memiliki pengertian yang sama, namun sebenarnya kedua hal tersebut mempunyai pengertian yang berbeda. Penjelasan ketentuan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Kependudukan menjelaskan bahwa pengakuan anak mengandung arti yaitu pengakuan seorang ayah terhadap anaknya yang lahir dari perkawinan yang telah sah menurut hukum agama dan disetujui oleh ibu kandung anak tersebut, sedangkan menurut Penjelasan Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Kependudukan Pengesahan Anak merupakan pengesahan status seorang anak yang lahir dari perkawinan yang telah sah menurut hukum agama, pada saat pencatatan perkawinan dari kedua orang tua anak tersebut telah sah menurut hukum negara.

a. Tinjauan Pengesahan Anak

1) Pengertian Pengesahan

Penjelasan ketentuan Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Kependudukan menyatakan bahwa yang dimaksud dengan pengesahan anak merupakan pengesahan status seorang anak yang lahir dari

perkawinan yang telah sah menurut hukum agama, pada saat pencatatan perkawinan dari kedua orang tua anak tersebut telah sah menurut hukum Negara.

2) Tujuan Pengesahan

Undang-undang tidak memberikan perumusan mengenai tindakan mengesahkan anak, tetapi dengan mendasarkan pada ketentuan yang ada yakni ketentuan Pasal 277 KUHPdata dapat disimpulkan bahwa pengesahan merupakan sarana hukum, dengan mana seorang anak luar kawin diubah status hukumnya sehingga mendapatkan hak-hak seperti yang diberikan oleh undang-undang kepada seorang anak sah (J. Satrio, 2000: 164-165). Selanjutnya KUHPdata mengatur mengenai pengesahan anak, dimana pengesahan anak luar kawin adalah suatu upaya hukum (*rechtsmiddel*) untuk memberikan suatu kedudukan (status) sebagai anak sah melalui perkawinan yang dilakukan oleh orang tuanya.

3) Ruang Lingkup Pengesahan Anak menurut Undang-Undang Administrasi Kependudukan

Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan mengatur mengenai pengesahan anak dalam Pasal 50. Penjelasan ketentuan Pasal 50 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pengesahan anak merupakan pengesahan status seorang anak yang lahir dari perkawinan yang telah sah menurut hukum agama, pada saat pencatatan perkawinan dari kedua orang tua anak tersebut telah sah menurut hukum negara.

4) Terjadinya Pengesahan

Terjadinya Pengesahan Anak didasarkan pada ketentuan Pasal 50 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Administrasi Kependudukan yang menyatakan bahwa,

“(1) Setiap pengesahan anak wajib dilaporkan oleh orang tua kepada Instansi Pelaksana paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak ayah dan ibu dari anak yang bersangkutan melakukan perkawinan dan mendapatkan akta perkawinan.

(2) Pengesahan anak hanya berlaku bagi anak yang orang tuanya telah melaksanakan perkawinan sah menurut hukum agama dan hukum negara.

(3) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pejabat Pencatatan Sipil mencatat pada register akta pengesahan anak dan menerbitkan kutipan akta pengesahan anak”.

Ketentuan tersebut menyatakan bahwa kedudukan anak yang disahkan adalah sama dengan anak yang sejak semula adalah anak sah. Pengesahan anak luar kawin adalah suatu upaya hukum (*rechtsmiddel*) untuk memberikan suatu kedudukan (status) sebagai anak sah melalui perkawinan yang dilakukan oleh orang tuanya.

b. Tinjauan Pencatatan Anak

Pencatatan dalam keluarga bagi setiap pasangan telah diperintahkan oleh Undang-Undang Perkawinan, dan diatur secara lebih rinci dalam peraturan perundang-undangan yang terkait. Peraturan Perundang-undangan yang terkait

adalah seperti perumusan ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, “Setiap Penduduk wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil”. Peristiwa penting yang dimaksud menurut Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Administrasi Kependudukan adalah kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir rnti, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan.

Pencatatan sipil menurut ketentuan Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Administrasi Kependudukan adalah pencatatan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang dalam register pencatatan sipil pada instansi pelaksana. Pencatatan sipil yang dibuat oleh Lembaga Catatan Sipil bertujuan untuk memungkinkan seseorang memperoleh selengkap-lengkapny kepastian hukum yang sebenar-benarnya mengenai peristiwa kehidupannya. Semua peristiwa kehidupan didaftarkan/dibukukan oleh Lembaga Catatan Sipil, sehingga baik orang yang bersangkutan maupun orang lain yang berkepentingan atas izinnya dapat memiliki bukti tentang peristiwa tersebut dan suatu ketika ada pihak ketiga yang mempunyai kepentingan untuk mengetahui tentang kelahiran, perkawinan, pengakuan, pengesahan, perceraian dan kematian seseorang, maka daftar peristiwa-peristiwa tersebut dapat dibuka untuk umum (Wienarsih Imam Subekti dkk, 2005: 18). Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menjelaskan bahwa penyelenggaraan Administrasi Kependudukan bertujuan untuk :

- 1) Memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen penduduk untuk setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk;
- 2) Memberikan perlindungan status hak sipil penduduk;
- 3) Menyediakan data dan informasi kependudukan secara nasional mengenai pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir, dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya;
- 4) Mewujudkan tertib Administrasi Kependudukan secara nasional dan terpadu; dan
- 5) Menyediakan data Penduduk yang menjadi rujukan dasar bagi sektor terkait dalam penyelenggaraan setiap kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.

Bentuk pencatatan anak tidak sah menjadi anak sah untuk itu adalah berupa akta pengesahan anak, dimana akta pengesahan anak yang dikeluarkan oleh Kantor Catatan Sipil tersebut merupakan bentuk pernyataan bahwa anak tidak sah telah disahkan menjadi anak sah.

Pencatatan setelah pengakuan anak dapat berupa akta pengakuan anak. Pengakuan anak hanya berlaku bagi anak yang orang tuanya telah melaksanakan perkawinan sah menurut agama, tetapi belum sah menurut hukum Negara (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan) sedangkan pencatatan setelah pengesahan anak pun berupa akta pengesahan anak. Pengesahan hanya berlaku bagi anak yang orang tuanya telah melaksanakan perkawinan sah menurut hukum agama dan hukum Negara.

2.5. Penelitian Terdahulu

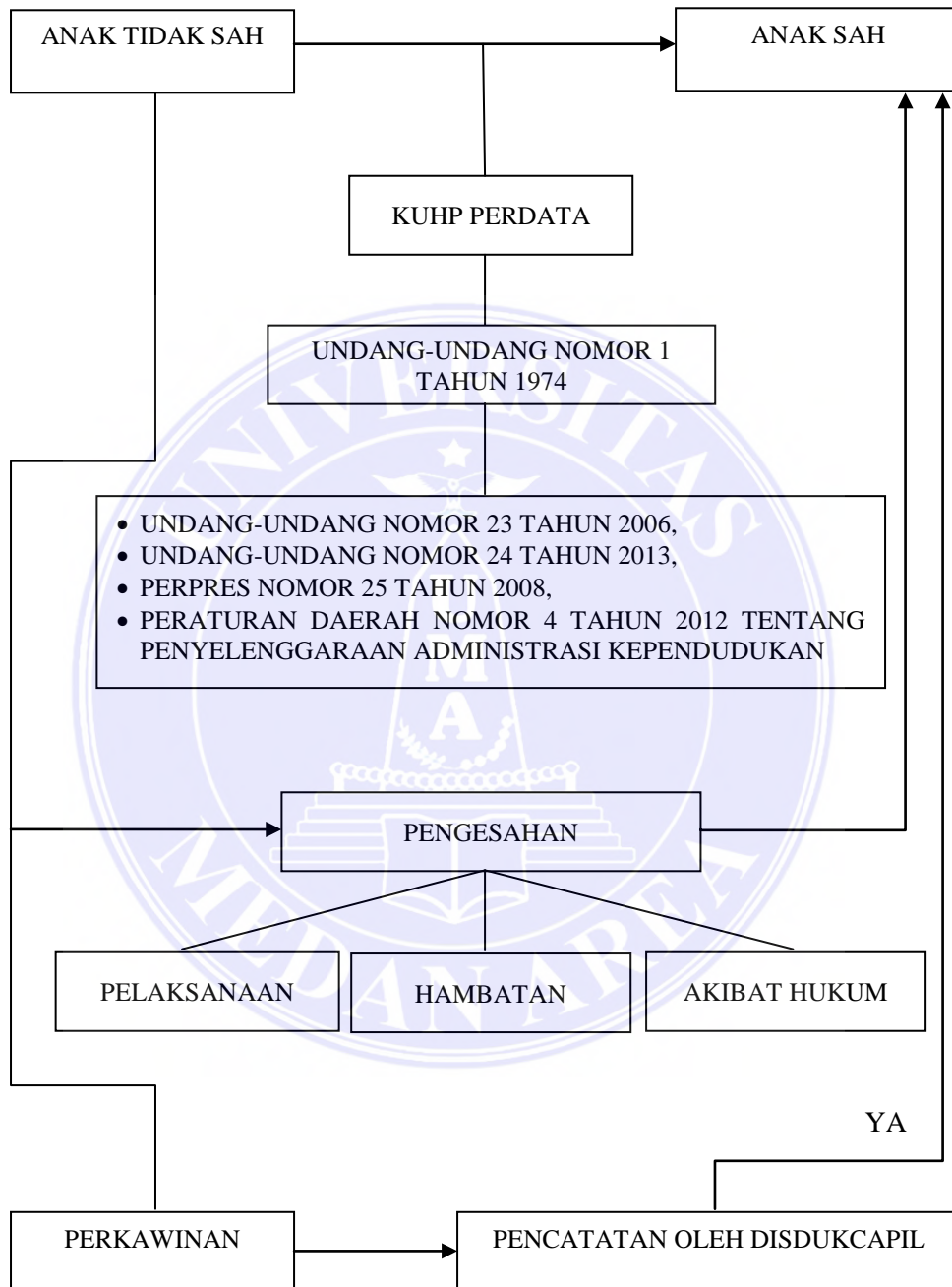
Penelitian terdahulu ini menjadi salah satu acuan peneliti dalam melakukan penelitian sehingga dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Dari penelitian terdahulu, peneliti tidak menemukan penelitian dengan judul yang sama seperti judul penelitian peneliti. Namun peneliti mengangkat beberapa penelitian sebagai referensi dalam memperkaya bahan kajian pada penelitian peneliti. Berikut merupakan penelitian terdahulu berupa beberapa jurnal terkait dengan penelitian yang dilakukan peneliti.

Tabel 1 : Penelitian terdahulu

NO	PENELITI/ TAHUN	JUDUL	METODE PENELITIAN	HASIL
1.	Akhmad Sarhini /2016	Implementasi Kebijakan Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan (Penerbitan KTP-el)	Kualitatif	Penerbitan KTP-el di daerah Kutai Kartanegara masih banyak kendala akibat masalah jaringan

2.6. Kerangka Pemikiran

Bagan 1 : Kerangka Pemikiran



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Lokasi dan Waktu Penelitian

Lokasi penelitian ini dilaksanakan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungbalai tepatnya di Jalan Jend. Sudirman Km. 5,5 Kel. Sijambi Kecamatan Datuk Bandar Kota Tanjungbalai

Waktu penelitian akan dilaksanakan mulai bulan Maret s/d April 2018.

3.2. Bentuk Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan Tesis ini adalah penelitian empiri yakni penelitian yang memperoleh datanya dari data primer atau data yang diperoleh langsung dari masyarakat (Mukti Fajar, 2010: 154). Penelitian ini dilakukan penulis untuk meneliti pengesahan dan pencatatan anak berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungbalai.

Sifat penelitian yang digunakan dalam penulisan Tesis ini adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-gejala lainnya (Soerjono Soekanto, 2014: 10). Data yang dikumpulkan digunakan untuk meningkatkan pemahaman akan permasalahan yang terjadi. Penulis menekankan catatan dengan deskripsi kalimat yang rinci, lengkap dan mendalam, yang menggambarkan situasi sebenarnya guna mendukung penyajian data. Oleh

sebab itu, penelitian kualitatif secara umum sering disebut sebagai pendekatan kualitatif deskriptif (H.B. Sutopo, 2006: 40).

Penelitian dalam penulisan Tesis ini menggunakan pendekatan kualitatif yaitu penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Penelitian kualitatif menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada, dan metode yang biasanya dimanfaatkan adalah wawancara, pengamatan, dan pemanfaatan dokumen (Lexy J. Moleong, 2009: 4-5). Pendekatan kualitatif mengarahkan kegiatannya secara dekat dengan masalah kekinian, dengan demikian penelitian kualitatif bersifat empirik dengan sasaran penelitiannya yang berupa beragam permasalahan yang terjadi pada masa kini (H.B. Sutopo, 2006: 36-37)

3.3. Teknik Pengumpulan Data

Pada umumnya dikenal tiga jenis alat pengumpulan data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan dan observasi, dan wawancara atau interview (Soerjono Soekanto, 2014: 21). Dalam penelitian ini pengambilan data utama dari wawancara yang disertai dengan studi dokumen-dokumen pendukung.

a. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu, yang dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan.

Maksud dari diadakannya wawancara antara lain: mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lain-lain kebulatan; merekonstruksi kebulatan-kebulatan demikian sebagai yang dialami masa lalu; memproyeksikan kebulatan-

kebulatan sebagai yang diharapkan untuk dialami pada masa yang akan datang; memverifikasi, mengubah, dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain, baik manusia maupun bukan manusia (triangulasi); dan memverifikasi, mengubah, dan memperluas konstruksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan anggota (Lexy J. Moleong, 2009: 186). Metode wawancara yang penulis lakukan adalah dengan narasumber yang mempunyai bidang terkait dengan permasalahan yang dibahas yaitu pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Kota Tanjungbalai,

b. Observasi

Adalah bentuk penelitian yang melakukan pengamatan langsung di lokasi penelitian.

c. Studi Dokumen Atau Bahan Pustaka

Studi dokumen atau bahan pustaka dalam penelitian ini ada menggunakan peraturan perundang-undangan, buku, jurn makalah, internet dan bahan-bahan lain yang erat kaitann permasalahan yang dibahas.

3.4. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah menggunakan data primer dan data sekunder.

a. **Data Primer**

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari sumbernya, diamati dan dicatat untuk pertama kalinya. Pada penelitian ini penulis menggunakan data primer.

Sumber data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui wawancara dengan:

- 1) Bapak Jimmi Evan Simanjuntak, S.Psi, yang menjabat sebagai Kepala Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota

Tanjungbalai, yang menangani kasus pengesahan anak mulai tahun 2017 sampai dengan sekarang.

- 2) Ibu Sri Mulyati, SE, yang menjabat sebagai Kepala Seksi Pencatatan Kelahiran, Kematian, Perkawinan dan Perceraian pada Bidang Pencatatan Sipil pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Kota Tanjungbalai, yang menangani kasus pengesahan anak mulai tahun 2013 sampai dengan sekarang

b. Data Sekunder

Data sekunder pada umumnya dalam keadaan siap, dapat dipergunakan dengan segera dan tidak terbatas pada waktu maupun tempat (Soerjono Soekanto, 2014: 12). Data sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah buku-buku dan data-data lain yang erat kaitannya dengan permasalahan yang dibahas.

Data sekunder yang penulis gunakan antara lain:

- 1) Bahan primer yaitu bahan hukum yang mengikat.

Bahan data primer yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini menggunakan :

- a) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan;
 - b) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan;
- 2) Bahan sekunder merupakan bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan data primer berupa pendapat ahli. Bahan data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu buku-buku, jurnal hukum internasional maupun nasional, paper ilmiah, artikel, kasus-kasus yang berhubungan dengan masalah pengesahan anak dan pencatatan anak di Kota Tanjungbalai, serta informasi yang dimuat di internet (website, e-journal, e-news) dan sumber lainnya yang memiliki korelasi untuk mendukung penelitian ini.

3.5. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data. Analisis Data Kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain (Lexy J. Moleong, 2009: 248).

Teknik analisis data yang akan digunakan penulis dalam penelitian hukum ini adalah metode deduktif. Pendekatan deduktif dalam analisis data dimaksudkan untuk mengetahui sejauh mana implementasi pengesahan anak dilakukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Tanjungbalai dan bagaimana mengatasi hambatan-hambatan dalam pengesahan tersebut.

3.6. Model Implementasi

Menurut Edwards III (1980), studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi administrasi publik termasuk di dalamnya kebijakan publik. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.

Adapun secara terperinci Edwards III (1980) menjelaskan keempat faktor tersebut sebagai berikut:

1. **Komunikasi**

Komunikasi yang baik sangat berpengaruh dalam menjalankan kebijakan pelayanan pengesahan dan pencatatan anak. Apabila komunikasi tidak baik bisa terjadi kesalahpahaman di lapangan.

2. **Sumber daya**

Sumber daya aparatur dan sumber daya financial sangat berpengaruh dalam pelaksanaan pengesahan dan pencatatan anak dikarenakan dengan adanya sumber daya aparatur yang berkualitas pengesahan dan pencatatan anak ini jauh lebih mudah dan sederhana apalagi didukung oleh anggaran yang besar. Sehingga pelaksanaan pengesahan dan pencatatan anak lebih optimal.

3. **Disposisi**

Implementator yang jujur, berkomitmen dan demokratis sangat diperlukan dalam melaksanakan pengesahan dan pencatatan anak ini. Sehingga dengan sikap tersebut di atas rasa kepercayaan dan kepedulian masyarakat semakin tinggi terhadap kebijakan yang dikeluarkan

4. **Struktur birokrasi**

Standar operating procedure (SOP) sangat dibutuhkan dalam menjalankan kebijakan pengesahan dan pencatatan anak. SOP yang tidak berbelit dapat menjadi acuan ataupun patokan implementator dalam menjalankan kebijakan pelayanan pengesahan dan pencatatan anak sehingga perlu dilakukan perampingan persyaratan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- _____. 2015. *Hukum Perkawinan Di Indonesia, Masalah-masalah Krusial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Abdul Wahab, Solichin (1990) *Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta
- Abidin, Zainal Said. 2004. *Kebijakan Publik*. Yayasan Pancur Siwah, Jakarta.
- Ahmad Zaenal Fanani. 2015. *Pembaruan Hukum Sengketa Hak Asuh Anak Di Indonesia (Perspektif Keadilan Jender)*. Yogyakarta: UII Press.
- Charlie Rudyat. 2013. *Kamus Hukum: Rangkuman Istilah-Istilah dan Pengertian Dalam Hukum Internasional, Hukum Perdata, Hukum Pidana, Hukum Islam, Hukum Perburuhan, Hukum Administrasi Negara, Hukum Tata Negara, Hukum Agraria, Hukum Pajak, Hukum Telematika, dan Hukum Lingkungan*. Jakarta: Pustaka Mahardika.
- H.B. Sutopo. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Surakarta: Universitas Sebelas Maret.
- Hazairin. 1986. *Tinjauan Mengenai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974*. Jakarta: Tintamas.
- Hilman Hadikusuma. 2003. *Hukum Perkawinan Indonesia Menurut: Perundangan, Hukum Adat, Hukum Agama*. Bandung: Mandar Maju.
- Howlett, Michael, dan M. Ramesh (1995) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. Oxford: Oxford University Press
- J. Satrio. 2000. *Hukum Keluarga Tentang Kedudukan Anak Dalam Undang-Undang*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Lexy J. Moleong. 2009. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Edisi Revisi. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Meter, Donald Van and Horn, Carl E Van (1975) *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*, "Administration and Society, Vol 6, No. 4

- Mukti Fajar, Yulianto Achmad. 2010. Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Pasolong, Harbani. 2008. *Teori Administrasi Publik*. Alfabeta CV:Bandung
- Rusli Pandika. 2014. Hukum Pengangkatan Anak. Jakarta: Sinar Grafika.
- Salim HS. 2013. *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Setiono. 2012. Hukum Orang Pribadi dan Hukum Keluarga (Suatu Pendekatan dari Perspektif Burgerlijk Wetboek, Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan serta Telaah status Burgerlijk Wetboek dalam tata hukum Indonesia). Surakarta: UPT Penerbitan dan Percetakan UNS (UNS Press).
- Soerjono Soekanto. 2010. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press).
- Soetojo Prawirohamidjojo dan Marthalena Pohan. 2000. *Hukum Orang dan Keluarga (Personen En Familie-Recht)*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Stilman II, Richard M. 1992. *Public administration concep and cases*. Fifth edition. Boston USA: Hutington Miflin Compan
- Sudarsono. 1994. Hukum Perkawinan Nasional. Jakarta: Rineka Cipta.
- Wahab, Abdul. 2014. *Implementasi Kebijakan*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta
- Wienarsih Imam Subekti dan Sri Soesilowati Mahdi. 2005. Hukum Perorangan dan Kekeluargaan Perdata Barat. Jakarta: Gitama Jaya Jakarta.
- Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik Teori,Proses dan Studi Kasus*. Center For Academic Publishing Service : Jakarta.
- Victor M.Situmorang.,dkk. 1991. Aspek Hukum Akta Catatan Sipil Di Indonesia. Jakarta: Sinar Grafika.

Internet:

Anonim. 2010. <https://kuliaha.wordpress.com/2010/03/30/hukum-perdata-syarat-syarat-perkawinan/>. diakses tanggal 1 April 2016.

Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional . 2015. <http://www.bkkbn.go.id/ViewBerita.aspx?BeritaID=1761> diakses tanggal 19 Desember 2015.

