

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara adalah organisasi atau kelompok sosial yang menduduki wilayah atau daerah tertentu yang diorganisasi di bawah lembaga politik dan pemerintah yang efektif, mempunyai kesatuan politik, berdaulat sehingga berhak menentukan tujuan nasional.¹ Jika dilihat dari Pembukaan UUD 1945, alinea keempat tertuang di dalamnya tujuan dari bangsa Indonesia, salah satunya adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, yang mana dalam hal ini juga terhimpun tujuan lain dari bangsa Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dimulai dari pemerintah mengeluarkan suatu aturan hukum yang berguna untuk keadilan masyarakat, disinilah sinergitas yang dimaksud tadi berguna yaitu pemerintah mengeluarkan aturan masyarakat harus mentaatinya, yang mana dalam aturan tersebut berisikan peraturan yang menyangkut kebutuhan sosial dan kebutuhan administrasi masyarakat, pada keadaan sekarang pemerintah sudah banyak mengeluarkan aturan-aturan yang menyangkut dari judul yang penulis sedang buat, jika diperhatikan sudah banyak Undang-undang kependudukan dan Undang-undang Administrasi yang telah ada tetapi

¹Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/negara>, diakses tanggal 25 maret 2020 Pukul 20.00 WIB

masih ada suatu permasalahan yang besar terjadi dimasyarakat Indonesia pada umumnya mengenai kartu identitas kependudukan yang mana jika kita lihat pada asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia belum semua masyarakat terakomodir hak nya dalam suatu bentuk administrasi publik terutama Anak.

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Tahun 1948 (*Declaration of Human Rights*) Pasal 25 ayat 2 menyatakan bahwa semua anak, baik yang lahir di dalam maupun di luar perkawinan harus mendapat perlindungan social yang sama. Berdasarkan pada ketentuan tersebut maka seharusnya anak-anak berusia dibawah 17 tahun juga memiliki Kartu Identitas yang berlaku sama dengan KTP-el guna melindungi hak identitas nya dan juga mendapatkan pelayanan public secara maksimal.

Sudah menjadi kewajiban pemerintah untuk memberikan identitas kependudukan kepada seluruh penduduk yang berlaku secara nasional sebagai upaya perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional warga Negara dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu kebijakan pemerintah ini dimaksudkan sebagai upaya pemerintah dalam memberikan dan melindungi hak anak , identitas diwujudkan dengan program Penerbitan Kartu Identitas Anak selanjutnya disebut KIA yang mulai berlaku sejak awal tahun 2016 lalu. Kebijakan Nasional mengenai penerbitan KIA ini diatur didalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak. Kebijakan ini dikeluarkan sebagai salah satu peraturan pelaksana dari UU Adminduk. Permendagri ini mengatur mengenai hal-hal yang berkaitan dengan KIA seperti syarat-syarat untuk mendapatkan KIA,

prosedur untuk mendapatkan KIA, elemen yang tercantum di KIA dan sebagainya.

Dalam konsep Hukum Administrasi, tindakan pemerintah tersebut dibedakan menjadi dua yaitu tindakan materil/faktual (*fietelijke handeling*) dan tindakan hukum (*rechtshandeling*). Terhadap kedua jenis tindakan pemerintah tersebut, Philipus M Hadjon menyatakan bahwa pada umumnya pembedaan yang diberikan terhadap kedua perbuatan pemerintah itu didasarkan pada terdapat atau tidaknya akibat hukum (*rechtsgevolg*) dari perbuatan pemerintah yang bersangkutan. *Fietelijke handeling* tidak melahirkan akibat hukum, sedangkan *rechtshandeling* justru dimaksudkan untuk melahirkan akibat hukum.²

Tujuan penerbitan Kebijakan KIA yang dimuat dalam Permendagri adalah untuk mendorong peningkatan pendataan, perlindungan dan pelayanan public untuk mewujudkan hak terbaik bagi anak, maka dilakukan pemberian identitas kependudukan pada anak. Selain itu peraturan ini juga diterbitkan sebagai bentuk kewajiban pemerintah untuk memberikan identitas kependudukan kepada seluruh penduduknya yang berlaku secara nasional. Orang tua dapat mengajukan permohonan penerbitan KIA bagi anaknya dalam rangka pendataan, perlindungan dan pelayanan publik untuk mewujudkan hak terbaik bagi anak itu sendiri.

Pada saat ini masyarakat Indonesia yang memiliki suatu kartu identitas diri hanya yang telah berusia 17 tahun ke atas, sedangkan dalam praktek kehidupan berbangsa dan bernegara Masyarakat Indonesia yang membutuhkan suatu kartu

² Philipus M Hadjon, Pegantar Hukum Administrasi Indonesia, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2008), h. 177-178

identitas diri tidak hanya yang berumur 17 tahun ke atas tetapi juga anak-anak yang berusia di bawah 17 tahun. Jika kita lihat secara garis besar saat ini, keseluruhan anak di Indonesia masih belum terakomodir suatu kartu identitas yang sah yang wajib dimiliki anak untuk menunjang identitas dirinya pribadi. Oleh sebab itu Anak yang berusia kurang dari 17 tahun dan belum menikah sebelum keluarnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak masih belum memiliki suatu identitas penduduk yang berlaku secara nasional dan terintegrasi dengan Sistem Informasi dan Administrasi kependudukan.

Dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan: Negara Indonesia adalah Negara hukum dimana menjadi dasar dalam berkehidupan di masyarakat luas untuk terlaksananya keamanan dan ketertiban berbangsa dan bernegara. Dalam menjalankan negara, pemerintah berkewajiban memberikan keadilan dalam setiap pengambilan keputusan yang dibuat untuk seluruh lapisan masyarakat Indonesia. Oleh sebab itu dalam rangka untuk melaksanakan pelayanan publik yang baik dan berkeadilan pemerintah berkewajiban untuk memberikan suatu identitas kependudukan kepada seluruh warga Negara Indonesia yang mana akan berlaku secara nasional sebagai bentuk upaya perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional bagi seluruh warga Negara.

Dalam Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menyatakan: Administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penerbitan dalam penerbitan dokumen dan data

kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta Pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lainnya. Pada hakikatnya Negara memiliki kewajiban dalam memberikan perlindungan dan pengakuan hukum atas setiap peristiwa penting yang dialami oleh setiap warga Negara Indonesia.

Kata administrasi bersal dari bahasa latin yaitu *administrate* yang berarti *to manage*. Administrasi berarti kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan.³Dalam pengertian luas administrasi adalah kegiatan sekelompok manusia melalui tahapan-tahapan yang teratur dan dipimpin secara efektif dan efisien, dengan menggunakan sarana yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang diinginkan dalam implementasinya, administrasi mempunyai fungsi-fungsi diantaranya adalah fungsi perencanaan, pengorganisasian, sampai dengan fungsi pengawasan. Dalam arti sempit, administrasi adalah suatu kegiatan yang meliputi catat-mencatat, suratmenyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, dan sebagainya yang bersifat ketatausahaan.

Sedangkan yang dimaksud dengan kependudukan adalah hal-hal yang berhubungan dengan struktur, jumlah, jenis kelamin, umur, perkawinan, kehamilan, kelahiran, kematian dan lain-lain hingga ketahanan yang berhubungan dengan ekonomi, sosial, budaya, dan politik. Dan yang dimaksud

³Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 28.

dengan penduduk adalah warga negara dan orang asing yang tinggal di negara tersebut.⁴

Administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penerbitan dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendaya gunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.⁵

Menurut Pasal 334 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menyatakan: Pemerintah Daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Dari kata pelayanan publik kita dapat menerjemahkan bahwa pemerintah Daerah wajib melakukan pelayanan publik sebaik-baiknya kepada masyarakat yang selanjutnya ada didalamnya kewenangan bagi pemerintah daerah untuk melakukan akses pelayanan publik terbaik

Pengertian Anak di Pasal 1 Ayat 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak menyatakan: Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Saat ini pertumbuhan penduduk di Indonesia sangat meningkat membuat semakin banyak permasalahan yang terjadi dimasyarakat, belum lagi masih kurangnya fasilitas penunjang pelayanan publik yang baik

⁴<http://www.pengertianku.net>, Pengertian Kependudukan, diakses tanggal 26 Maret 2020, Pukul 22.21 WIB.

⁵ Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2016), h. 131.

untuk anak. dilain sisi pemerintah dengan seluruh jajaran terkait terus melaksanakan program-program yang memberikan layanan dan inovasi tertib administrasi dengan cara membuat sistem dan pelayanan terpadu salah satu nya adalah tentang pelayanan publik yang baik untuk mengakomodir kebutuhan suatu kartu identitas bagi anak.

Demi tercapainya pemenuhan hak konstitusional bagi pemerataan seluruh hak identitas masyarakat, Pemerintah dalam hal ini melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak menerbitkan suatu Identitas yang terintegrasi dengan sistem informasi dan administrasi kependudukan nasional yang di dasari dengan tujuan agar meningkatkan pendataan, perlindungan dan pelayanan publik demi upaya memberikan perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional warga Negara yang selanjutnya diberi nama Kartu Identitas Anak (KIA).

Dalam Pasal 1 Ayat 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Kartu Identitas Anak, menyatakan: Pengertian dari Kartu Identitas Anak adalah identitas resmi anak sebagai bukti diri anak yang berusia kurang dari 17 tahun dan belum menikah yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota.⁶

Latar belakang atau alasan pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak adalah:

⁶*Ibid*

1. Saat ini pemerintah melihat anak yang berusia kurang dari 17 tahun dan belum menikah masih belum memiliki identitas kependudukan yang berlaku secara nasional dan belum terintegrasi dengan Sistem informasi dan Administrasi kependudukan;
2. Bahwa pemerintah berkewajiban untuk memberikan identitas kependudukan kepada seluruh penduduk warga Negara Indonesia yang berlaku secara nasional sebagai upaya perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional warga Negara; dan
3. Bahwa pemberian identitas kependudukan kepada anak akan mendorong peningkatan pendataan, perlindungan dan pelayanan publik untuk mewujudkan hak terbaik bagi anak.⁷

Selanjutnya berdasarkan alasan diatas pemerintah dalam hal ini melalui Kementrian Dalam Negeri (Kemendagri) menerbitkan Kartu Identitas Anak (KIA) yang mana nantinya diharapkan menjadi Kartu Identitas Bagi Anak. KIA tersebut diatur melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak, dilihat dari isi Permendagri nya mengatur tentang hal-hal yang berkaitan dengan KIA seperti syarat-syarat untuk mendapatkan KIA, prosedur untuk anak mendapatkan KIA, elemen-elemen yang tercantum di dalam KIA, serta peranan yang harus dilakukan oleh Disdukcapil Kabupaten/Kota, dan lain sebagainya.

Setelah terbitnya KIA di masyarakat timbul pro dan kontra terhadap kebijakan tersebut. Selain itu, dari yang penulis perhatikan di tengah masyarakat sangat minim sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal

⁷Lihat Bagian Menimbang Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak.

ini yaitu guna mensukseskan program pembuatan KIA untuk anak, bahkan mulai dari kalangan masyarakat biasa sampai yang sudah berpendidikan tinggi sekalipun banyak yang tidak mengetahui apa itu KIA otomatis membuat pengetahuan masyarakat terhadap KIA itu sangat kurang, padahal dalam penjelasan yang di berikan oleh pemerintah kartu yang berfungsi selayaknya Kartu Tanda Penduduk (KTP) bagi anak di bawah usia 17 tahun bisa digunakan untuk berbagai hal, contoh nya seperti membuka tabungan di bank, membuat passport, membuat kartu sehat, membuat kartu pintar dan lain sebagainya atas nama sendiri. Melalui adanya KIA pemerintah berharap akan adanya peningkatan pendataan, perlindungan dan pelayanan publik untuk mewujudkan hak terbaik bagi anak.

Kabupaten Padang Pariaman merupakan sebuah kabupaten di Provinsi Sumatera Barat, yang mana memiliki luas wilayah sebesar 1.328,79 km² dan populasi penduduk sebanyak 391.056 jiwa, berdasarkan sensus penduduk 2010. Motto dari Kabupaten Padang Pariaman adalah “Saiyo Sakato”. Yang berarti dalam kehidupan bersosial masyarakat padang pariaman masih melestarikan suatu nilai “Saiyo Sakato” yang mana bermakna bermusyawarah dalam mengambil suatu keputusan yang ada di daerah nya dan menjunjung tinggi nilai bergotong royong bersama-sama dalam kebaikan. Ibukota Kabupaten Padang Pariaman adalah Parit Malintang. Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 79 Tahun 2008 tanggal 30 Desember tahun 2008 tentang pemindahan ibu kota kabupaten Padang Pariaman dari kota Pariaman

ke Nagari Parit Malintang di Kecamatan Enam Lingsung Kabupaten Padang Pariaman⁸

Berdasarkan uraian latar belakang diatas penulis melakukan penelitian yang disusun dengan judul **“KEWENANGAN DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL DALAM PEMBUATAN KARTU IDENTITAS ANAK (KIA) BERDASARKAN PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 2 TAHUN 2016 DI KABUPATEN PADANG PARIAMAN”**

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah, dapat diidentifikasi beberapa masalah yang selanjutnya dirumuskan sebagai berikut:

1. Apa saja Kewenangan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Dalam Pembuatan Kartu Identitas Anak di Kabupaten Padang Pariaman ?
2. Apakah kendala-kendala yang dihadapi oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam Pembuatan Kartu Identitas Anak di Kabupaten Padang Pariaman ?
3. Apakah upaya yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam Pembuatan Kartu Identitas Anak di Kabupaten Padang Pariaman ?

⁸Wikipedia, Kabupaten Padang Pariaman, http://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Padang_Pariaman Diakses pada tanggal 23 Maret 2020 pada pukul 22.00 WIB

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisa Kewenangan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Dalam Pembuatan Kartu Identitas Anak di Kabupaten Padang Pariaman
2. Untuk menganalisa kendala-kendala yang dihadapi oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam Pembuatan Kartu Identitas Anak di Kabupaten Padang Pariaman
3. Untuk menganalisa upaya yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam Pembuatan Kartu Identitas Anak di Kabupaten Padang Pariaman

D. Metode Penelitian

Untuk memperoleh data yang konkrit, diperlukan suatu metode yang sesuai dengan objek diteliti. Adapun metode yang digunakan peneliti adalah Sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologi (*Socio legal Research*), yaitu penelitian yang berupa studi empiris untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya di dalam masyarakat. Adapun jenis penelitian ini yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum sosiologis, yang berdasarkan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori

hukum serta dikaitkan dengan studi kepustakaan. Pada penelitian hukum sosiologis, hukum dikonsepsikan sebagai pranata sosial yang secara riil dikaitkan dengan variable-variabel sosial lain.⁹ Penelitian ini dilakukan dengan mengutamakan penelitian lapangan untuk mendapatkan data primer. Disamping itu juga dilakukan terhadap bahan-bahan kepustakaan untuk mendapatkan data sekunder.

2. Sumber Data

Penelitian menggunakan dua macam sumber data, yaitu:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama. Data tersebut diperoleh di lapangan dengan melakukan wawancara.¹⁰ Untuk mendapatkan data tersebut penulis melakukan wawancara langsung kepada Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Padang Pariaman.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang didapat melalui penelitian kepustakaan. Data sekunder mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya.¹¹ Oleh karena itu bahan hukum yang penulis gunakan adalah sebagai berikut:

⁹ Amiruddin dan Zainal asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), h. 133.

¹⁰ Sorjono Soekanto, 2001, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm, 51.

¹¹ *Ibid.*

1) Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi individu maupun masyarakat berupa:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan
- c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- d) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Kartu Identitas Anak

2) Bahan hukum sekunder, merupakan bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu serta menganalisis, seperti Undang-Undang, buku-buku sarjana, jurnal, hasil penelitian, majalah, media masa maupun cetak, dan lain sebagainya.

3)

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data untuk memperoleh keterangan langsung dengan melakukan tanya jawab secara lisan dengan informan. Wawancara ini dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara langsung dengan Bapak Muhammad Fadly S.AP.,M.M Kepala

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Padang Pariaman dalam hal ini yang dimaksud sebagai informan dengan mempersiapkan pertanyaan terlebih dahulu sebagai alat pengumpulan data. Daftar pertanyaan itu dibuat secara terstruktur yang tidak menutup kemungkinan pada saat wawancara berlangsung ada pertanyaan baru yang timbul untuk mendukung akuratnya data yang di butuhkan.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen adalah teknik pengumpulan data dengan cara mempelajari bahan kepustakaan atau literatur-literatur yang ada, terdiri dari peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen, buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti dan hasil penelitian yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

4. Analisa Data

Setelah data primer dan data sekunder terkumpul, kemudian disusun dan dianalisa secara kualitatif. Analisa data secara kualitatif adalah suatu cara analisa yang menghasilkan data deskriptif. Analisis yaitu apa yang di peroleh dari lapangan baik secara tertulis maupun lisan, diteliti dan di pelajari secara utuh, kemudian ditarik kesimpulan sesuai dengan permasalahan yang di angkat dan di uraikan dalam bentuk kalimat.