BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*)¹. Negara Indonesia berlandaskan Pancasila dan menjadikan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum dan falsafah hidup di Indonesia.

Dalam suatu negara tentu ada pemerintah yang bekerja untuk menjalankan suatu sistem pemerintahan. Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan dalam bentuk penerapan hukum dan undang-undang di kawasan tertentu yang merupakan Kawasan yang berada di bawah kekuasaan mereka.²

Salah satu tugas pokok pemerintah yang terpenting adalah memberikan pelayanan umum kepada masyarakat. Oleh karena itu, organisasi pemerintah sering pula disebut sebagai pelayan masyarakat (*Public Servant*). Meskipun dalam kenyataannya, belum semua aparat pemerintah menyadari arti pentingnya pelayanan.³

Dalam kepustakaan istilah pelayanan umum seringkali dikaitkan dengan pelayanan yang disediakan untuk kepentingan umum. Istilah pelayanan

¹Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2014, hlm. 74.

²Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kementerian Dalam Negeri, *Buku Panduan Kader PKK dalam Rangka Tertib Administrasi Kependudukan*, Dirjen Dukcapil Kemendagri, Jakarta, 2011, hlm. 3.

³Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2003, hlm. 41.

sendiri mengandung makna yaitu perbuatan atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengurus hal-hal yang diperlukan masyarakat. Dengan kata lain, pelayanan umum itu sendiri bukanlah sasaran atau kegiatan, melainkan merupakan suatu proses untuk mencapai sasaran tertentu yang telah ditetapkan terlebih dahulu.⁴

Masing-masing pemerintah memiliki fungsi dan tugas pokok sesuai dengan ketentuan seperti pemerintah yang bertugas dalam administrasi kependudukan. Administrasi adalah usaha dan kegiatan yang berkenaan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan untuk mencapai tujuan. Administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan yang meliputi dokumen, catat-mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik mengetik, agenda, dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan.⁵

Dokumen administrasi kependudukan yang pertama kali yang harus dimiliki oleh seseorang sejak lahir adalah akte kelahiran. Adanya akte kelahiran tersebut menjadi bukti pengakuan status dan haknya sebagai warga negara. Selain itu akte kelahiran dapat digunakan untuk mendaftarkan diri di pendidikan jenjang pertama. Jenis pelayanan administrasi kependudukan lainnya yaitu pembuatan KTP, dimana bagi masyarakat KTP merupakan dokumen paling penting karena umumnya menjadi dokumen persyaratan untuk mengurus berbagai keperluan, seperti membuat kartu keluarga, paspor,

⁴Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 2.

⁵Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005, hlm. 23.

perizinan, mengurus surat keterangan tidak mampu, mengurus dokumen pernikahan, melanjutkan pendidikan, melamar pekerjaan, dan lainnya.

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa ketika seseorang dari lahir sampai dewasa membutuhkan pelayanan administrasi kependudukan seperti akte kelahiran dan KTP. Bahkan sampai seseorang meninggal pun juga membutuhkan adanya dokumen yang sering disebut dengan akte kematian. Selain itu peristiwa kependudukan, seperti perubahan alamat, pindah datang untuk menetap, perkawinan, perceraian, serta peristiwa lainnya juga membutuhkan adanya pelayanan administrasi kependudukan.

Hal ini di karenakan setiap kejadian atau peristiwa kependudukan akan membawa implikasi perubahan identitas atau surat keterangan kependudukan. Oleh karena itu, setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting memerlukan dokumen sebagai data kongkrit untuk dilakukan pengadministrasian dan pencatatan sipil yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan.

Penduduk merupakan warga negara dan orang asing yang bertempat tinggal di suatu negara dengan ketentuan yang telah di atur pada negara tersebut. Kependudukan adalah hal ihwal yang berkaitan dengan jumlah, struktur, umur, jenis kelamin, agama, kelahiran, perkawinan, kehamilan, kematian, persebaran, mobilitas dan kualitas serta ketahanannya yang menyangkut politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

Administrasi kependudukan di atur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan. Dalam Pasal 1 ayat (1)

Undang-Undang Administrasi Kependudukan mengatur bahwa: Administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penertiban dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain. Administrasi kependudukan merupakan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk memberikan identitas kependudukan kepada setiap warga negara.

Dalam Pasal 63 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menyatakan bahwa penduduk warga negara Indonesia dan orang asing yang memiliki izin tinggal tetap yang telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah kawin atau pernah kawin wajib memiliki KTP-el.

KTP-el sebagai salah satu identitas yang diperuntukkan bagi penduduk yang sudah berusia 17 (tujuh belas) tahun keatas, hal ini kemudian menimbulkan pertanyaan mengenai perlindungan terhadap identitas anak yang masih dibawah 17 tahun. Akta kelahiran yang dimiliki oleh seorang anak tidaklah cukup, karena pada dasarnya akta kelahiran yang diberikan hanya dapat memberikan status kepada anak. Akta kelahiran menunjukan keabsahan legalitas seseorang dan menunjukkan kewarganegaraan seseorang. Identitas seseorang dapat dibuktikan salah satunya dengan kartu identitas, tetapi pada saat ini nyatanya anak-anak usia dibawah 17 tahun belum

memiliki kartu identitas yang berlaku secara nasional dan terintegrasi dengan sistem informasi administrasi kependudukan.⁶

Dengan demikian, administrasi kependudukan diarahkan untuk memenuhi hak azasi setiap orang di bidang administrasi kependudukan tanpa di skriminasi melalui pelayanan publik yang profesional. Selain itu upaya tertib administrasi kependudukan atau tertib dokumen kependudukan bukan hanya sekedar pengawasan terhadap pengadaan blangko-blangko yang di persyaratkan dalam penerbitan dokumen, tetapi semua proses penerbitan dan penyimpana dokumen harus tersistem, kongkrit dan pragmatis.⁷

Pihak pemerintah yang bertugas dalam administrasi kependudukan adalah dinas kependudukan dan pencatatan sipil (Dukcapil). Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Kependudukan, pencatatan sipil adalah pencatatan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang dalam register pencatatan sipil pada instansi pelaksana. Peristiwa Kependudukan antara lain perubahan alamat, pindah datang untuk menetap, tinggal terbatas, serta perubahan status orang asing tinggal terbatas menjadi tinggal tetap. Peristiwa Penting antara lain kelahiran, lahir mati, kematian, perkawinan, dan

⁶ Aulia Aziza, dkk, Op. Cit., hlm. 3

⁷Said Rusli, *Pengantar Ilmu Kependudukan*, Jakarta, LP3ES, 2014, hlm. 99.

perceraian, termasuk pengangkatan, pengakuan, dan pengesahan anak, serta perubahan status kewarganegaraan dan ganti nama merupakan kejadian yang harus dilaporkan karena membawa implikasi perubahan data identitas atau surat keterangan kependudukan. Untuk itu, setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting memerlukan bukti yang sah untuk dilakukan pengadministrasian dan pencatatan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang.

Untuk menyikapi berbagai masalah yang berhubungan dengan kependudukan pemerintah berusaha memperoleh data tentang kependudukan di Indonesia yang akurat untuk mampu membuat pemetaan yang tepat guna untuk menanggulangi masalah kependudukan baik tingkat lokal dan nasional.

Pendaftaran Penduduk adalah pencatatan biodata penduduk, pencatatan atas pelaporan peristiwa Kependudukan dan pendataan Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan Serta Penerbitan Dokumen Kependudukan berupa kartu identitas atau Surat Keterangan Kependudukan. Pengelolaan pendaftaran penduduk merupakan tanggung jawab pemerintah kota/kabupaten, dimana dalam pelaksanaan diawali dari desa/kelurahan selaku ujung tombak pendaftaran penduduk, sehingga setiap warga terdaftar secara administrasi dan sesuai dengan Undang-undang No 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan.

Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIK), adalah Suatu sistem Informasi yang disusun berdasarkan prosedur-prosedur dan berbasis teknologi informasi dan komunikasi yang bertujuan untuk menata sistem administrasi kependudukan di Indonesia, sistem ini meliputi pendataan

penduduk dan catatan sipil. Keberadaan sistem administrasi kependudukan akan menghasilkan data kependudukan yang akurat, baik dari segi jumlah penduduk, tingkat ekonomi, pendidikan, dan lain-lain sehingga dengan data yang akurat tersebut berguna untuk implementasi kebijakan atau program pemerintahan lainnya.

Dokumen Kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh Dinas yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Administrasi dalam arti luas adalah segenap proses kegiatan untuk mencapai tujuan, sedangkan administrasi dalam arti yang sempit adalah segenap proses pelayanan untuk mencapai tujuan. Penyelenggara yang mengelola adalah pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota yang bertanggung jawab dan berwenang dalam urusan administrasi kependudukan.⁸

Dalam pasal 68 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Pelaksanaan pelayanan pencatatan sipil meliputi:

1. Pencatatan Peristiwa Kelahiran
2. Pencatatan Peristiwa Kematian
3. Pelayanan pembuatan kartu tanda penduduk
4. Pelayanan pembuatan KK
5. Lahir mati
6. Pencatatan Perkawinan.
7. Pencatatan Perceraian
8. Pengakuan anak
9. Pengesahan anak

⁸AW. Widjaja, *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa*, PT Raja Grafindo, Jakarta, 2009, hlm. 13.

10. Pengangkatan anak
11. Perubahan nama
12. Perubahan status kewarganegaraan
13. Pembatalan perkawinan
14. Pembatalan perceraian

Seperti kartu tanda penduduk dan kartu identitas anak, adalah dokumen yang harus diurus dan diambil pada dinas kependudukan dan pencatatan sipil. Kartu identitas selama ini hanya diberikan untuk penduduk berusia 17 tahun, sesuai dengan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Pasal 63 Ayat 1 yang mengatakan bahwa: “penduduk warga Negara Indonesia dan orang asing yang memiliki izin tinggal tetap yang telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah pernah kawin, wajib memiliki kartu tanda kependudukan (KTP). Permendagri yang baru mengatur bahwa balita pun bisa memiliki kartu identitas. Pasal 1 ketentuan umum permendagri menjelaskan bahwa anak yang dimaksud dalam subjek kartu identitas anak (KIA) adalah Anak atau seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Dapat disimpulkan bahwa sebelum diterbitkan permendagri, identitas hanya ditujukan bagi penduduk dengan usia tertentu.

Berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Kartu Identitas Anak Pasal 1 Ayat (7) Kartu ini hanya diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota. Dan sesuai dengan Pasal 2 dalam peraturan itu, penerbitan Kartu Identitas Anak (KIA) bertujuan untuk meningkatkan pendataan, perlindungan dan pelayanan publik

serta sebagai upaya memberikan perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional warga negara. Manfaat KIA diantaranya adalah untuk memenuhi hak anak, untuk persyaratan mendaftar sekolah, untuk bukti diri anak sebagai data identitas ketika membuka tabungan atau menabung di bank, juga berlaku untuk proses mendaftar BPJS dan lainnya.

Kartu Identitas Anak (KIA) adalah bukti identitas resmi untuk anak di bawah 17 tahun yang berlaku selayaknya Kartu Tanda Penduduk (KTP) untuk orang dewasa pada umumnya. KIA yang diterbitkan di masa perkembangan anak dibagi menjadi dua yaitu untuk anak usia 0-5 tahun dan anak usia 5-17 tahun. Masa berlaku kartu untuk dua kelompok usia ini ternyata berbeda. Masa berlaku KIA bagi anak usia kurang dari 5 tahun akan habis ketika usia mereka menginjak 5 tahun. Sementara bagi anak usia di atas 5 tahun, masa berlaku KIA juga akan habis sampai anak berusia 17 tahun kurang satu hari.

Dengan demikian, setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting memerlukan bukti yang sah untuk dilakukan pengadministrasian dan pencatatan sesuai dengan ketentuan undang-undang. Sesuai dengan perubahan dan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat Indonesia maka masyarakat Indonesia sadar bahwa seseorang perlu memiliki bukti tertulis dalam menentukan status seseorang atas kejadian-kejadian atau peristiwa-peristiwa, misalnya: perkawinan, kelahiran kematian, pengakuan anak, pengesahan anak, perceraian, kematian maupun pergantian nama. Sedangkan untuk memiliki status tersebut, maka orang tersebut harus mendaftarkan

peristiwa atau kejadian itu pada Lembaga Catatan Sipil, dengan demikian orang tersebut akan memperoleh bukti tertulis yang berupa Akta Catatan Sipil.

Didalam Pasal 7 Undang-undang nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas undang-undang nomor 23 Tahun 2006 tentang administrasi kependudukan adalah:⁵

Pemerintah kabupaten/kota berkewajiban dan bertanggung jawab menyelenggarakan urusan Administrasi Kependudukan, yang dilakukan oleh bupati/walikota dengan kewenangan meliputi:

- a. koordinasi penyelenggaraan Administrasi Kependudukan;
- b. pembentukan Instansi Pelaksana yang tugas dan fungsinya di bidang Administrasi Kependudukan.
- c. pengaturan teknis penyelenggaraan Administrasi Kependudukan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- d. pembinaan dan sosialisasi penyelenggaraan Administrasi Kependudukan;
- e. pelaksanaan kegiatan pelayanan masyarakat di bidang Administrasi Kependudukan.
- f. penugasan kepada desa untuk menyelenggarakan sebagian urusan Administrasi Kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan.
- g. penyajian Data Kependudukan berskala kabupaten/kota berasal dari Data Kependudukan yang telah dikonsolidasikan dan dibersihkan oleh Kementerian yang bertanggung jawab dalam urusan pemerintahan dalam negeri.

Pelayanan publik pada hakekatnya adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Dinas Kependudukan dan Pencatatan sipil memberi gambaran kepada masyarakat agar masyarakat tidak merasa terbebani untuk melakukan Kegiatan Administrasi Kependudukan, pelaksanaan pelayanan dan pengawasan diberikan dengan cara sosialisasi.

Selama ini data kependudukan sebagai data dasar daerah sifatnya relatif

statis seperti data perubahan migrasi antar daerah, perubahan struktur umum penduduk, struktur sosial ekonomi, mobilitas penduduk secara vertikal dan horizontal menjadi bagian penting pendataan dan perencanaan penduduk di tingkat daerah maupun tingkat nasional. Data kependudukan yang tidak valid merupakan salah satu titik lemah dilaksanakannya rancangan pembangunan berkelanjutan di daerah. Oleh karena itulah dukungan tata kelola administrasi kependudukan yang baik di daerah sangat diperlukan dalam pelaksanaan otonomi daerah dan pembangunan nasional.

Terkait dengan permasalahan dokumen kependudukan tidak luput dari berbagai macam kendala yang dihadapi, diantaranya yaitu: Kedudukan kartu tanda penduduk (KTP) Dan Kartu identitas anak (KIA) Dimana Pengaturan terhadap kartu identitas anak dan mengapa kartu identitas anak di atur dalam peraturan menteri dalam negeri sedangkan kartu tanda penduduk di atur dalam Undang-undang administrasi kependudukan.

Pasal 65 ayat (1) UU No.24 Tahun 2013 menyatakan, Penduduk Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Tetap yang telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah kawin atau pernah kawin wajib memiliki KTP-elektronik,

Pasal 1 ayat Permendagri No.2 Tahun 2016 Menyatakan, Kartu Identitas Anak yang selanjutnya disingkat menjadi KIA 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.

Oleh karena itu kebijakan yang berkorelasi dengan dinamika perkembangan masyarakat melalui pengelolaan dokumen kependudukan merupakan hal penting yang disusun dengan baik oleh Dinas kependudukan dan pencatatan sipil sebagai salah satu organisasi pemerintah yang langsung berinteraksi dengan masyarakat. Karena itu dokumen kependudukan merupakan salah satu kunci dasar yang memegang peranan yang sangat penting dalam membuat kebijakan pembangunan.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai bagaimana pengaturan kartu tanda penduduk dan kartu identitas anak pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan. Penelitian ini berjudul **“Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan mengenai kartu Tanda Penduduk dan Kartu Identitas Anak berdasarkan peraturan perundang-undangan?
2. Dimana kedudukan Kartu Identitas Anak berdasarkan Undang-undang Nomor 24 tahun 2013 Tentang administrasi kependudukan?

C. Tujuan Penelitian

Sebagai tindak lanjut dari rumusan masalah di atas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengaturan mengenai kartu Tanda Penduduk dan Kartu Identitas Anak berdasarkan peraturan perundang-undangan.
2. Untuk menganalisis kedudukan Kartu Identitas Anak berdasarkan Undang-undang Nomor 24 tahun 2013 Tentang administrasi kependudukan.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat secara teoritis atau akademik, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan keilmuan di bidang hukum, khususnya perkembangan Hukum Tata Negara yang berhubungan dengan tugas dan fungsi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.
2. Manfaat secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat berimplikasi pada perubahan peningkatan kinerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang berwenang untuk menerbitkan dokumen kependudukan sekaligus kepada masyarakat tentang pentingnya dokumen kependudukan sebagai syarat administrasi manusia dalam melaksanakan aktivitas sehari-hari, serta sebagai bahan pertimbangan atau masukan dalam penelitian hukum bagi pembaca pada umumnya dan mahasiswa Fakultas Hukum pada khususnya.

E. Kerangka Konseptual

1. Analisis

Analisis adalah penyelidikan terhadap suatu peristiwa untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya.⁹ Menurut Dwi Prastowo analisis

⁹Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2002, hlm. 43.

diartikan sebagai penguraian suatu pokok atas berbagai bagiannya dan penelaahan bagian itu sendiri, serta hubungan antar bagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan.¹⁰ Menurut Wiradi analisis merupakan sebuah aktivitas yang memuat kegiatan memilah, mengurai, membedakan sesuatu untuk digolongkan dan dikelompokkan menurut kriter¹¹ ia tertentu lalu dicari taksiran makna dan kaitannya.

Pengertian analisis yang dikemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa analisis adalah bukan hanya sekedar penelusuran atau penyelelidikan, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh dengan menggunakan pemikiran yang kritis untuk memperoleh kesimpulan dari apa yang ditaksir.

2. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan adalah Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan dalam rangka mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional peningkatan pelayanan Administrasi Kependudukan sejalan dengan tuntutan pelayanan Administrasi Kependudukan yang profesional, memenuhi standar teknologi informasi, dinamis, tertib, dan tidak diskriminatif.

¹⁰Aris Kurniawan, *Pengertian Analisis Menurut Para Ahli*, <http://www.gurupendidikan.com>, diakses pada 6 Februari 2021.

¹¹ *Ibid.*

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis normatif¹² yang menitikberatkan pada hukum positif. Sesuai dengan karakter keilmuan hukum normatif, maka telaah hukum positif tersebut meliputi telaah dogmatika hukum, telaah teori hukum, dan telaah filsafat hukum.¹³

Penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, serta doktrin atau ajaran.¹⁴

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian adalah metode atau cara untuk mengadakan sebuah penelitian agar peneliti mendapatkan informasi dari berbagai aspek untuk menemukan isu yang dicari jawabannya.¹⁵ Sesuai dengan jenis penelitiannya yaitu yuridis normatif, maka pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Normative/Statute Approach*)

Yaitu dengan cara menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang

¹² Lihat Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2015, hlm. 51.

¹³ Hafrida Bahan ajar, *Metode Penelitian Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Jambi, 2016.

¹⁴ Retno Saraswati, *Op. Cit.*, hlm. 137.

¹⁵ Nico Ngani, *Metodelogi Penelitian dan Penulisan Hukum*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2012, hlm. 178.

ditangani.¹⁶ Dalam hal ini pendekatan dilakukan dengan cara menelaah Peraturan Perundang-Undang yang berkaitan dengan sistem pemerintahan dan sistem kepartaian di Indonesia mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2019 Tentang Pelaksanaan Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Kartu Identitas Anak.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Adalah beranjak dari pandangan-pandangan, dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.¹⁷ Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isi yang dihadapi.¹⁸ Dalam hal ini pendekatan yang dilakukan adalah dengan menelaah konsep-konsep tentang pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan administrasi kependudukan.

¹⁶Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 133.

¹⁷*Ibid.*, hlm. 136. Lihat Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2016, hlm. 92.

¹⁸Peter Mahmud Marzuki, *Loc. Cit.*

3. Jenis Bahan Hukum

Oleh karena penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, maka penelitian ini lebih difokuskan pada penelitian kepustakaan untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan perskripsi mengenai apa yang seyogyanya, diperlukan jenis atau sumber penelitian bahan hukum.¹⁹ Adapun jenis bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer mempunyai kekuatan mengikat seperti peraturan perundang-undangan, catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, dan putusan hakim²⁰ terdiri dari:

- 1) Norma Dasar yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Peraturan Perundang-Undangan
 - (a) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan
 - (b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
 - (c) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2019 Tentang Pelaksanaan Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan.

¹⁹*Ibid.*, hlm. 181.

²⁰*Ibid.*

(d) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 Tentang
Kartu Identitas Anak

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang bersifat menunjang guna memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.²¹ Dalam hal ini berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, meliputi buku-buku ilmiah dibidang hukum, jurnal-jurnal hukum, dokumen, risalah sidang amandemen, konstitusi-konstitusi negara untuk bahan perbandingan dalam penelitian, opini pakar hukum, internet, komentar-komentar atas putusan pengadilan, dan referensi lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.²²
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia, ensiklopedia, bibliografi, indeks kumulatif,²³ dan situs internet yang berkaitan dengan penelitian ini.
4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini metode pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan bahan hukum dengan menggunakan sistem kartu atau studi dokumen (*card system*) dan sistem elektronik (*electronic system*).

Sistem kartu atau studi dokumen (*card system*) adalah teknik pengumpulan bahan hukum dengan cara mencari dan menelaah peraturan-peraturan yang relevan, buku-buku, bahan-bahan bacaan, serta karya

²¹Nico Ngani, *Op. Cit.*, hlm. 79.

²²Peter, *Op. Cit.*, hlm 182-184.

²³Nico, *Loc. Cit.*

ilmiah para sarjana yang hasilnya dicatat dengan sistem kartu yang disusun berdasarkan topik untuk dibaca serta dicatat kembali dalam kartu kutipan dan mengutip sumber bahan hukum yang digunakan dengan mencari ikhtisar dari sumber bahan hukum yang dianggap penting dan digunakan sebagai ulasan guna menjawab permasalahan.²⁴

Teknik sistem elektronik (*electronic system*) adalah teknik pengumpulan bahan hukum dengan cara mencari dan menelaah bahan hukum menggunakan perangkat elektronik digital yang dapat menunjang bahan hukum sistem kartu (*card system*), seperti mengakses *website* resmi lembaga negara, situs online, dan portal-portal media massa yang dapat mendukung bahan hukum²⁵ yang berhubungan dengan penelitian ini.

5. Analisis Bahan Hukum

Hasil analisis dituangkan dalam bentuk uraian yang bersifat deskriptif kualitatif, yaitu suatu uraian yang menggambarkan permasalahan serta pemecahan secara jelas dan lengkap berdasarkan bahan hukum yang diperoleh. Analisis dilakukan dengan cara:

- a. Menginventarisir semua peraturan perundang-undangan dan konsep hukum sesuai dengan permasalahan yang dibahas;
- b. Mensistemisasi semua peraturan perundang-undangan dan konsep hukum sesuai dengan permasalahan yang dibahas; dan
- c. Menginterpretasikan dan semua peraturan perundang-undangan dan konsep hukum sesuai dengan permasalahan yang dibahas.

²⁴“Metode Penelitian”, <http://digilib.unila.ac.id/9558/4/bab%20III.pdf>. Diakses pada 9 Februari 2021, pukul 14.42 WIB.

²⁵*Ibid.*

G. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini terdiri dari 4 Bab dan dari bab-bab tersebut terbagi lagi dalam sub-sub dan selanjutnya sub-sub bab itu terbagi lagi menjadi bagian-bagian terkecil. Adapun isi dari penulisan tesis ini adalah Bab I Pendahuluan, dalam bab ini menggambarkan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, landasan teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Selanjutnya Bab II, yang berisi tinjauan umum tentang teori peranan dan Lalu Bab III, merupakan bab pembahasan mengenai Bagaimana pengaturan mengenai kartu Tanda Penduduk dan Kartu Identitas Anak berdasarkan peraturan perundang-undangan, Dimana kedudukan Kartu Identitas Anak berdasarkan Undang-undang Nomor 24 tahun 2013 Tentang administrasi kependudukan.

Pada Bab IV, merupakan bab penutup yang memuat kesimpulan dan saran dari apa yang telah diuraikan penulis pada bab-bab sebelumnya.