

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hak Asasi Manusia merupakan hak setiap orang. Hak Asasi Manusia juga berarti hak yang melekat pada manusia, dimana manusia juga dikaruniai akal pikiran dan hati nurani.¹ Anak memiliki harkat dan martabat yang patut dijunjung tinggi dan setiap anak juga mendapatkan hak-haknya tanpa anak tersebut meminta. Hal ini sesuai dengan ketentuan Konvensi Hak-Hak Anak (*Convention on the Rights of the Child*) yang diratifikasi oleh pemerintah Indonesia melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990.² Dengan diratifikasinya konvensi tersebut, berarti secara hukum negara berkewajiban memenuhi hak-hak anak, baik sipil, politik, sosial, budaya, dan ekonomi.³ Hak Asasi Manusia juga berarti hak-hak yang melekat pada manusia yang mencerminkan martabatnya yang harus memperoleh jaminan hukum, sebab hak-hak hanya dapat efektif apabila hak-hak itu dapat dilindungi hukum.⁴

Anak juga memiliki hak untuk dijunjung tinggi dan berhak mendapatkan hak. Anak juga merupakan faktor yang penting dalam sebuah negara, karena anak merupakan generasi penerus bangsa yang

¹ Suryadi Radjab, *Dasar-Dasar Hak Asasi Manusia*, (Jakarta: PBHI, 2002), hal. 7.

² Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 36 Tahun 1990, Pasal 1.

³ Wagianti Soetodjo, *Hukum Pidana Anak*, (Bandung: Refika Aditama, 2006), hal. 5.

⁴ Maidin Gultom, *Perlindungan Hukum Terhadap Anak Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2008), hal. 7.

seharusnya dijaga dan dilindungi. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa :“setiap anak berhak atas kelangsungan tumbuh, hidup, dan berkembang, serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.”⁵ Oleh karena itu, pengakuan dan penghargaan terhadap keberadaan anak dilakukan dengan memberikan pengayoman terhadap kepentingan anak. Perlindungan atau pengayoman ini sangatlah penting bagi anak karena anak merupakan generasi, potensi, dan setiap anak memiliki sifat berbeda yang menjamin akan kelangsungan kemajuan bangsa dan negara Indonesia dimasa mendatang.

Pada tahun 2009, telah menetapkan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik sebagai dasar hukum terhadap pelayanan publik. Optimalisasi kinerja pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemerintah melalui instansi terkait, yakni Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Dispendukcapil) diantaranya dengan melaksanakan program. Program KIA yang mulai dilaksanakan ditahun 2016 sampai saat ini menjadi salah satu upaya mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional. Pemerintah menerbitkan hal ini bertujuan untuk meningkatkan pendataan, perlindungan dan pelayanan publik, serta memberikan perlindungan dan pemenuhan hak warga negara khususnya untuk anak. Pemerintah menilai dengan adanya kartu identitas bagi anak dapat memudahkan dalam pendataan penduduk serta

⁵ Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 28B ayat (2).

memberikan hak kepada anak karena beberapa fasilitas yang bisa diperoleh dari kepemilikan KIA.

KIA diterbitkan oleh Pemerintah melalui instansi pelaksanaan yang diberi wewenang atau tugas untuk menerbitkannya. Adanya KIA tersebut merupakan perwujudan kehadiran negara dalam kualitas pelayanan publik. Keberadaan KIA merupakan upaya untuk mendaftarkan penduduk sejak lahir sampai saatnya memiliki Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-EI) saat berusia 17 tahun. Keberadaan KIA juga bermanfaat untuk pendaftaran anak-anak sekolah, melindungi setiap anak dari praktek perdagangan anak. Terkait dengan Kartu Identitas Anak (KIA) ini, program KIA juga telah dilaksanakan di Kota Blitar pada September 2016. Regulasi yang mendasari pelaksanaan KIA adalah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Kartu Identitas Anak.

KIA adalah identitas resmi anak sebagai bukti diri anak berusia kurang 17 tahun dan belum menikah yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dispendukcapil) Kabupaten dan Kota. Substansi pelaksanaan program KIA sebagai upaya menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan. Penegakan keadilan merupakan proses upaya yang dilakukan untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma. Kaitannya

dalam islam yang mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan dan politik disebut dengan *siyasah*. *Siyasah* secara umum berarti yang mengatur kebijaksanaan yang bersifat politis untuk mencapai suatu tujuan sebuah negara. “*Fiqih siyasah*” berasal dari dua kata yaitu *fiqh* dan yang kedua *al-siyasi*. Kata *fiqh* secara bahasa adalah faham. Secara istilah, menurut ulama usul kata *fiqh* berarti mengerti hukum-hukum syariat yang sebangsa *amaliah* yang digali dari dalil-dalilnya secara terperinci.⁶ Sedangkan *al-siyasi* secara bahasa memiliki artian mengatur. Sedangkan menurut mashdarnya yaitu *siyasah* itu bermakna bertindak pada suatu dengan yang patut untuknya.⁷

Siyasah juga diartikan sebagai pemimpin yang mengatur dengan cara yang membawa kemaslahatan. Apabila digabungkan kedua kata tersebut menurut Imam al-Bujairimi adalah memperbagus permasalahan rakyat dan mengatur mereka dengan cara memerintah mereka untuk mereka dengan sebab ketaatan mereka terhadap pemerintahan.”⁸ Menurut Abdul Wahab al-Khallaf, *Siyasah Syar’iyah* adalah pengurusan hal-hal yang bersifat umum bagi negara Islam dengan cara menjamin perwujudan kemaslahatan dan menghindari kemadharatan dengan tidak melampaui batas-batas syari’ah dan pokok-pokok syari’ah

⁶ Wahbah al-Zuhayli, *Ushul al-Fiqh al-Islami* (Damaskus: Dar al-Fikr, 2001), vol. 1, hal. 19

⁷ Ibn Manzhur, *Lisan al-Arab*, (Beirut: Dar Shadir, t.t), vol. 6, 108; Ahmad bin Muhammad al-Fayyumi, *al-mishbah al-munir* (Beirut; al-maktabah al-ilmiyah, t.t), 295

⁸ Sulaiman bin Muhammad al-Bujairimi, *Hasyiah al-bujairimi ‘ala al-manhaj* (Bulaq: Musthafa al-babi al-halabi, t.t), vol. 2, hal. 178

yang bersifat umum, walaupun tidak sesuai dengan pendapat ulama-ulama Mujtahid.⁹ Menurut Imam al-Mawardi, seperti yang dituangkan didalam karangan *fiqh siyasah-nya yaitu al-ahkam al-sulthaniyyah*, maka dapat diambil kesimpulan ruang lingkup *fiqh siyasah* yakni :¹⁰ *Siyasah Dusturiyyah, Siyasah Maliyyah, Siyasah Qadlaiyyah, Siyasah Harbiah, dan Siyasah Idariyyah*. Sedangkan menurut Abdurrahman Taj, *Siyasah Syar'iyah* adalah hukum-hukum yang mengatur kepentingan negara dan mengorganisir urusan umat yang sejalan dengan jiwa syari'at dan sesuai dengan dasar-dasarnya yang universal, untuk merealisasikan tujuan-tujuannya yang bersifat kemasyarakatan, meskipun hal tersebut tidak ditunjukkan oleh nas-nas yang terinci dalam Al-Quran maupun al-Sunnah.¹¹

Dalam hal ini peneliti memfokuskan kajian *Fiqh Siyasah* pada bidang *Siyasah Idariyyah*, yakni bidang yang berkaitan dengan administrasi negara. Kata idariyah berasal dari kata *adara asy-syay'a yudiruhu idarah* yang artinya mengatur atau menjalankan sesuatu. Hal ini telah ditegaskan dalam Surah Al-Maidah ayat 49 sebagai berikut.

وَأَنِ احْكُم بَيْنَهُم بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَهُمْ وَاحْذَرْهُمْ أَنْ يَفْتِنُوكَ عَنْ بَعْضِ

مَا أَنْزَلَ اللَّهُ إِلَيْكَ ۖ فَإِنْ تَوَلَّوْا فَاعْلَمُوا أَنَّمَا يُرِيدُ اللَّهُ أَنْ يُصِيبَهُمْ بِبَعْضِ ذُنُوبِهِمْ ۗ

⁹ H. A. Djazuli, *Fikih Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat ddalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2003), hal. 28

¹⁰ 'Ali bin Muhammad al-Mawardi, *al-ahkam al-sulthaniyyah wa al-wilayat al-diniyyah* (Beirut: Dar al-Kutub al-Alamiyyah, 2006), hal 4; Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), hal. 13

¹¹ Abdurrahman Taj, *al-Siyasah al-Syar'iyah wa al-Fiqh al-Islami*, (Mesir: Mathaba'ah Dar al-Ta'lif, 1993), hal. 10

وَإِنَّ كَثِيرًا مِّنَ النَّاسِ لَفَاسِقُونَ

Artinya: ”Dan hendaklah kamu memutuskan perkara diantara mereka menurut apa yang diturunkan Allah dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu mereka. Dan berhati-hatilah kamu terhadap mereka, supaya mereka tidak memalingkan kamu dari sebagian apa yang telah diturunkan Allah kepadamu. Jika mereka berpaling (dari hukum yang telah diturunkan Allah), maka ketahuilah bahwa sesungguhnya Allah menghendaki akan menimpakan musibah kepada mereka disebabkan sebagian dosa-dosa mereka. Dan sesungguhnya kebanyakan manusia adalah orang-orang yang fasik.”¹²

Ayat ini menunjukkan sifat penting tulis menulis seperti administrasi, registrasi, atau bentuk-bentuk tanda bukti tertulis yang harus dipenuhi pada suatu perjanjian yang dapat dipegang oleh kedua belah pihak. Kartu Identitas Anak (KIA) juga termasuk dalam tanda bukti tertulis yang dapat dijadikan sebagai pedoman jika terdapat permasalahan tentang individu yang mungkin timbul dalam proses kehidupannya. Dalam hal ini kaitannya dengan hak dan kewajiban, administrasi memiliki kedudukan penting sebagai proses yang dapat mengantisipasi berbagai permasalahan menyangkut tata kelola, proses kelangsungan hidup dan lain-lain. Hal ini telah ditegaskan dalam sebuah Hadist, yakni :

عَنْ حُذَيْفَةَ قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: مَنْ لَمْ يَهْتَمَّ بِأَمْرِ الْمُسْلِمِ

فَلَيْسَ مِنْهُمْ

¹² Kementrian Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahan*, hal. 168

Artinya: "Dari Hudzaifah, ia berkata: Rasulullah SAW bersabda: "Barang siapa tidak perhatian dengan urusan orang Islam maka tidak termasuk dalam golongan mereka."¹³

عَنْ أَبِي قَتَادَةَ قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: سَاقِي الْقَوْمِ آخِرُهُمْ شَرِبًا

Artinya: "Dari Abu Qatadah, ia berkata: Rasulullah SAW bersabda: "Pemberi minum kaum adalah orang terakhir yang minum."¹⁴

Kaidah ini menjelaskan apabila seseorang melakukan suatu peraturan/kebijakan harus berdasarkan perintah yang telah Allah jelaskan. Apabila seseorang berkehendak dalam melakukan suatu kebijakan/aturan harus berdasarkan aturan yang Allah SWT jelaskan demi kemaslahatan umat. Apabila sudah terwujud hal itu, berarti negara juga sudah melindungi/mengayomi generasi untuk Indonesia dimasa mendatang.

Dalam kaitannya dengan penerbitan Kartu Identitas Anak (KIA) peneliti mengambil *Siyasah Idariyah* yang artinya administrasi negara sebagai acuan atau titik fokus penelitian ini. Administrasi negara sendiri memiliki pengertian keseluruhan proses rangkaian pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terlibat dalam suatu bentuk usaha demi tercapainya sebuah tujuan yang telah ditetapkan. Administrasi Negara dalam Syariat Islam bertujuan untuk melindungi harta, gama, jiwa, keturunan dan kehormatan melalui pendataan.

¹³ Jurusan Hukum Tata Negara, *Ayat dan Hadist Hukum Tata Negara*, (2019), hal. 9.

¹⁴ *Ibid*, hal. 10

Sejak tahun 2016, di Kota Blitar bagi anak yang berusia 0-17 tahun diwajibkan untuk memiliki kartu tersebut, agar terselenggaranya norma dalam negeri. Namun pada dasarnya, hingga saat ini pun belum 100% terealisasi ke seluruh masyarakat Indonesia khususnya di Kota Blitar. Ada sebagian anak yang sudah mendapatkan, dan masih ada juga yang belum menerima kartu tersebut. Hal ini disebabkan oleh jaringan penghubung *server* Dpendukcapil yang tidak memadai sehingga memperlambat prose penerbitan dan warga masyarakat yang kurang antusias dalam program tersebut. Seharusnya aturan ini ditegakkan untuk kehidupan masyarakat dan bernegara yang adil, nyaman dan makmur.

Dalam kaitannya dengan penerbitan Kartu Identitas Anak (KIA) peneliti mengambil *Siyasah Idariyah* yang artinya administrasi negara sebagai acuan atau titik fokus penelitian ini. Administrasi negara sendiri memiliki pengertian keseluruhan proses rangkaian pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terlibat dalam suatu bentuk usaha demi tercapainya sebuah tujuan yang telah ditetapkan. Administrasi Negara membutuhkan Syariat Islam dalam keadministrasian, karena didalam Syariat Islam yang telah mengajarkan bagaimana hal baik dan hal yang buruk. Sehingga tidak salah kaprah dalam proses dalam segala hal keadministrasian di Indonesia.

Dari berbagai uraian dan permasalahan yang telah dijelaskan, untuk itu Peneliti tertarik melakukan penulisan yang berjudul

“Penerbitan Kartu Identitas Anak di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Blitar”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan, maka peneliti mengajukan rumusan sebagai berikut :

1. Bagaimana penerbitan KIA di Kota Blitar ?
2. Bagaimana penerbitan KIA di Kota Blitar berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ?
3. Bagaimana penerbitan KIA di Kota Blitar berdasarkan konsep *Siyasah Idariyah* ?

C. Tujuan Penelitian

Sedangkan tujuan yang ingin dicapai pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan penerbitan Kartu Anak di Kota Blitar.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan penerbitan Kartu Identitas Anak di Kota Blitar sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009.
3. Untuk mengetahui pelaksanaan penerbitan Kartu Identitas Anak di Kota Blitar berdasarkan konsep *Siyasah Idariyyah*.

D. Kegunaan Penelitian

Dalam suatu penelitian terdapat manfaat yang diharapkan dapat dicapai. Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan ilmu pengetahuan dalam hal penerapan sebuah Permen.
 - b. Diharapkan dapat menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya yang memiliki kesamaan fokus penelitian.
2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi jawaban terhadap permasalahan yang diteliti. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan informasi kepada Pimpinan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Blitar untuk dapat mengevaluasi Program Kartu Identitas Anak demi meningkatkan pelayanan administrasi kependudukan.

E. Penegasan Istilah

Untuk mempermudah pemahaman dalam kajian ini kiranya diperlukan pembahasan yang kongkrit mengenai istilah-istilah yang digunakan dalam judul kajian ini. Maka dari itu akan dijelaskan istilah-istilah yang digunakan, baik secara konseptual maupun secara operasional.

1. Penegasan Konseptual

- a. Kartu Identitas Anak (KIA) adalah kartu yang diterbitkan Pemerintah untuk melakukan pendataan, memberikan perlindungan, dan pemenuhan hak konstitusional anak-anak yang ada di Indonesia.¹⁵ Dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak Pasal 1 ayat (2) perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.¹⁶
- b. Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah dasar yang dijadikan sebagai acuan Pemerintah dalam hal melayani rakyat atau publik. Dalam hal ini mengkaji Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 1 ayat (7) dan Pasal 10 ayat (2) yang dimana membahas tentang pelayanan publik. Pasal 19 (c) dan Pasal 39 ayat (1) dan (2) membahas tentang peran serta masyarakat.

¹⁵ Peraturan Menteri Dalam Negeri, Pasal 2

¹⁶ Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (2)

c. *Siyasah Idariyah* adalah termasuk didalamnya masalah-masalah administrasi dan kepegawaian.¹⁷ Penerbitan Kartu Identitas Anak ini juga termasuk didalam administrasi negara.

2. Penegasan Operasional

Berdasarkan penegasan konseptual di atas maka secara operasional yang dimaksud dengan “Penerbitan Kartu Identitas Anak di Kota Blitar (Studi Kasus di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Blitar” adalah penelitian tentang penerapannya Penerbitan Kartu Identitas Anak yang dilakukan oleh Dinas Pencatatan Penduduk dan Catatan Sipil Kota Blitar dan pelayanan publik apakah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan menurut konsep *Siyasah Idariyah*.

F. Sistematika Pembahasan

Adapun terkait rencana sistematika pembahasan dalam penelitian ini, nantinya akan dibagi kedalam beberapa bagian bab sebagaimana berikut dibawah :

Bab I pendahuluan, berisi uraian mengenai (a) konteks penelitian/latar belakang masalah, (b) fokus penelitian, (c) tujuan penelitian, (d) kegunaan penelitian, (e) penegasan istilah, (f) sistematika pembahasan.

¹⁷ H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2003), hal. 48

Bab II tinjauan pustaka, memuat tentang tinjauan pustaka terkait (a) Penerbitan Kartu Identitas Anak (KIA) di Kota Blitar, (b) konsep *Siyasah Idariyah* dan (c) penelitian terdahulu.

Bab III metode penelitian, berisi tentang: (a) pola/jenis penelitian, (b) lokasi penelitian, (c) kehadiran penelitian, (d) sumber data, (e) prosedur pengumpulan data, (f) teknik analisis data, (g) pengecekan keabsahan data, (h) tahap-tahap penelitian.

Bab IV paparan data, berisi tentang paparan data yang terkait (a) penerbitan Kartu Identitas Anak (KIA) di Kota Blitar dan (b) temuan penelitian.

Bab V pembahasan, berisi tentang pembahasan (a) penerbitan Kartu Identitas Anak (KIA) berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (b) penerbitan Kartu Identitas Anak (KIA) berdasarkan konsep *Siyasah Idariyah*.

Bab VI penutup, berisi tentang kesimpulan dan saran atas pembahasan terkait.