

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Salah satu tuntutan yang berkembang dalam era reformasi sekarang ini adalah reformasi di bidang hukum, menuju terwujudnya supremasi hukum. Sistem hukum yang hendak dibangun adalah sistem hukum di bawah konstitusi yang berfungsi sebagai acuan dasar yang efektif dalam penyelenggaraan negara dan kehidupan nasional sehari-hari. Hukum juga memuat sistem politik dan juga sistem bernegara dan menjadi satu kesatuan alat pengatur sistem yang sah. Susunan lembaga negara, badan peradilan, pemberantasan korupsi, pengaturan tempat tinggal kependudukan, lingkungan hidup, dan kesemuanya diatur dalam peraturan Perundang-undangan, aspirasi yang berkembang dalam era reformasi sekarang ini menuntut perubahan dalam segala hal termasuk didalamnya reformasi di bidang hukum.<sup>1</sup>

Hal yang mendukung terjadinya supremasi hukum ini adalah adanya istilah negara hukum yang diakomodir pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) Pasal 1 Ayat (3) yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum” yang ditetapkan pada tanggal 9 November 2001, untuk itulah dalam pembuatan peraturan Perundang-undang hendaknya mempertimbangkan segala aspek filosofis, historis dan lain-lain. Agar terciptanya aturan yang membangun sistem yang baik dan tidak tumpang tindih di antara peraturan yang lainnya.

---

<sup>1</sup> Dadang Suanda, “*Peningkatan Fungsi DPRD, PT*”. (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2016) hlm.1-2.

Pembentukan peraturan Perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Peraturan Perundang-undangan merupakan salah satu produk hukum, maka agar dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal penerapan sanksi, dalam pembentukannya harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan seperti inilah yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis dari suatu Peraturan Perundang-undangan. Persyaratan yuridis yang dimaksud di sini adalah:

1. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang. Artinya suatu Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai wewenang untuk itu. Kalau persyaratan ini tidak diindahkan maka menjadikan suatu Peraturan Perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswegenietig*). Adanya kesesuaian bentuk/jenis Peraturan Perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur. Ketidaksesuaian bentuk/jenis ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud
2. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan. Pembentukan suatu Peraturan Perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan. Misalnya suatu Rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam rangka pengundangannya

juga harus ditentukan tata caranya, misalnya Undang-Undang diundangkan dalam Lembaran Negara, agar mempunyai kekuatan mengikat.

3. Tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Sesuai dengan pandangan *stufenbau theory*, Peraturan Perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hirarkhis. Artinya suatu Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grundnorm* (norma dasar) bagi Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya. Oleh sebab itu Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh melanggar kaidah hukum yang terdapat di dalam Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Selain landasan filosofis, sosiologis dan yuridis masih terdapat landasan lain, yaitu landasan teknik perancangan. Landasan yang terakhir ini tidak boleh diabaikan dalam membuat Peraturan Perundang-undangan yang baik karena berkaitan erat dengan hal-hal yang menyangkut kejelasan perumusan, konsistensi dalam mempergunakan peristilahan atau sistematika dan penggunaan bahasa yang jelas. Penggunaan landasan ini diarahkan kepada kemampuan *person* atau lembaga dalam merepresentasikan tuntutan dan dukungan ke dalam produk hukum yang tertulis, yakni Peraturan Perundang-undangan.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto memperkenalkan enam asas Undang Undang, yaitu:

- a. Undang-Undang tidak berlaku surut;
- b. Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.

- c. Undang-Undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-Undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat lex generalis*).
- d. Undang-Undang yang berlaku belakangan membatalkan Undang-Undang yang berlaku terdahulu (*Lex posteriore derogat lex priori*);
- e. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat, dan
- f. Undang-Undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*Asas Welvaarstaat*).

Selanjutnya, Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam membentuk peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik, yaitu kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.<sup>2</sup> Terkait materi muatan sebuah undang-undang menurut Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas kebangsaan serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.<sup>3</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga menjelaskan terkait jenis dan hierarki peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 7 Ayat (1) yang menyebutkan tata urutan peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

---

<sup>2</sup> Pasal 5 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>3</sup> Pasal 6 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi, Dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota

Jenis peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Ayat (1) dijelaskan dalam Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang Atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Berdasarkan isi Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diatas, salah satu produk hukum yang dibentuk atas perintah peraturan Perundang-undangan atau dibentuk berdasarkan kewenangan adalah Peraturan Menteri. Peraturan Menteri merupakan Peraturan pelaksana (*Verordnung*) yang terletak dibawah Undang-Undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam Undang-Undang. Menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diartikan sebagai peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan. Oleh karena itu, Peraturan Menteri menjadi entitas sistem hukum bidang Perundang-undangan dan merupakan

bagian terpenting dalam mengatur tata laksana pemerintahan agar dapat terlaksana sesuai fungsi kementerian itu sendiri.

Berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh menteri tersebut, pada tahun 2016 Pemerintah, dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan kebijakan penerbitan Kartu Identitas Anak (KIA). Kartu Identitas Anak merupakan dokumen kependudukan yang sejenis dengan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang dimiliki oleh orang dewasa sehingga memiliki peranan penting dalam kehidupan anak sebagai penduduk suatu wilayah. Dasar hukum dalam kebijakan ini diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016.<sup>4</sup> Tujuan di keluarkannya kebijakan ini adalah untuk meningkatkan pendataan, perlindungan, dan pemenuhan hak konstitusional warga negara. selain kegunaan yang disebutkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016, Ditjen Kependudukan Dan Pencatatan Sipil David Yama menambahkan Kartu Identitas Anak (KIA) banyak dimanfaatkan oleh Pemda Kabupaten/Kota sebagai upaya pemenuhan hak-hak anak, untuk persyaratan mendaftar sekolah, untuk bukti diri anak sebagai identitas ketika membuka tabungan atau menabung di bank, juga berlaku untuk proses mendaftar BPJS dan yang lainnya.<sup>5</sup>

Selanjutnya, terkait kekuatan hukum yang dimiliki oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 ini, jika kita melihat ketentuan dalam Pasal 8 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang menyatakan bahwa Peraturan Menteri akan diakui keberadaannya oleh Undang-Undang dan mempunyai kekuatan

---

<sup>4</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 *Tentang Kartu Identitas Anak*

<sup>5</sup> <https://www.google.com/amp/s/news.detik.com/berita/d-5837196/kegunaan-kartu-identitas-anak-atau-kia-apa-saja/amp>

hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Akan tetapi Jika kita telusuri lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang merupakan norma dasar bagi pembentukan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016. Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tersebut tidak ada perintah untuk membuat peraturan tersendiri terkait administrasi anak. Sehingga bisa dikatakan Peraturan Menteri Dalam Negeri ini tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat karena tidak diperintahkan oleh Undang-Undang yang lebih tinggi. Hal ini tentu saja tidak sesuai dengan apa yang terdapat dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyebutkan dalam membentuk peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas peraturan Perundang-undangan yang baik yaitu kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan.

Selain permasalahan dalam hal pembentukannya cakupan kepemilikan kartu identitas anak ini juga masih rendah. Terbukti hingga saat ini di seluruh Indonesia cakupan kepemilikan Kartu Identitas Anak hanya mencapai 41,98%. Artinya masih banyak anak-anak di Indonesia yang belum memiliki Kartu Identitas Anak, hal ini disebabkan pengadaan kartu identitas anak sebenarnya kurang dibutuhkan oleh masyarakat Indonesia, karena manfaat dari kartu identitas anak ini sudah diperoleh dari kepemilikan akta kelahiran, seharusnya pemerintah lebih memfokuskan terhadap kepemilikan Akta Kelahiran yang sampai saat ini kepemilikan akta kelahiran saja belum mencapai 100% di seluruh Indonesia, sehingga kebijakan Kartu Identitas Anak ini sebenarnya merupakan kebijakan yang tidak efektif dan dikhawatirkan akan terjadi

tumpang tindih administrasi anak. Disisi lain setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam hal ini pengadaan Kartu Identitas Anak tentu saja akan menambah beban Anggaran Pengeluaran Belanja Negara (APBN). Seharusnya pemerintah lebih bijak dalam mengeluarkan sebuah kebijakan agar lebih optimal dalam penerapannya.

Perkembangan hukum di Indonesia tidak hanya mengenal hukum positif, melainkan banyak hukum yang berkembang, salah satunya adalah hukum Islam. Dalam perkembangannya sendiri agama Islam tidak bisa lepas dari instrument negara, banyak nilai-nilai agama Islam dipandang oleh banyak kalangan secara representatif telah termuat di sebagian besar dari keseluruhan Undang-Undang dan Peraturan negara, secara normatif maupun secara yuridis formal. kaitanya dengan kartu identitas untuk melindungi hak-hak anak, ini merupakan kategori *Al-Maslahah al-Dharuriyah* yaitu kemaslahatan yang berhubungan dengan kebutuhan pokok umat manusia di dunia dan di akhirat, dengan kata lain *Al-Maslahah al-Dharutiyyah* merupakan kebutuhan primer yang sangkut pautnya berkaitan dengan mewujudkan dan melindungi eksistensi lima pokok yaitu, memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan, dan memelihara harta. terkait hal tersebut juga dijelaskan dalam suatu kaidah ushul fiqih, sebagai berikut:

تَصَرُّفُ الْأِمَامِ عَلَى الرَّاعِيَةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

Artinya “kebijakan pemimpin harus dikaitkan dengan kepentingan rakyat”

Kaidah ini mengartikan bahwa segala tindakan yang diambil oleh seorang pemimpin harus didasarkan pada kemaslahatan umat, sehingga tindakan yang diambil tidak akan memberikan mudhorat.



Berdasarkan uraian diatas sebagai negara hukum *rechstaat* untuk melihat apakah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Kartu Identitas Anak melanggar Peraturan Perundang-undangan, hipotesis tersebut harus diuji terlebih dahulu dalam aspek formil maupun materil. Berdasarkan permasalahan tersebut penelitian ini akan mengambil sebuah judul “Potensi Pertentangan Norma Hukum terkait Pemberlakuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Kartu Identitas Anak”.

## **B. Rumusan Masalah**

Mengacu pada latar belakang masalah di atas, peneliti menetapkan fokus penelitian yang terkait dengan penelitian ini guna menjawab segala permasalahan yang ada, maka peneliti memfokuskan pada pertentangan norma hukum pembentukan Permendagri Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak, dengan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 dalam sistem Perundang-undangan di Indonesia?
2. Bagaimana urgensi kebijakan Kartu Identitas Anak di Indonesia menurut hukum positif dan perspektif fiqih siyasah?

## **C. Tujuan Penelitian**

Untuk memperjelas pembahasan yang akan dibahas pada penelitian ini, maka peneliti menentukan tujuan penelitian yang akan dikaji sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kedudukan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 dalam sistem Perundang-undangan di Indonesia.

2. Untuk mengetahui urgensi kebijakan Kartu Identitas Anak di Indonesia menurut hukum positif dan perspektif fiqh siyasah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara Teoritis

Manfaat secara praktis dalam penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan serta menambah pengetahuan dan pengembangan keilmuan pemerintahan dalam ketatanegaraan. Terutama terkait dengan pembentukan peraturan Perundang-undangan. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan rujukan penelitian berikutnya yang relevan

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada para pihak terkait, diantaranya yaitu:

- a. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Serta dapat dijadikan bahan evaluasi bagi perumusan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Kartu Identitas Anak. Supaya tidak lagi ada pertentangan norma hukum di dalam peraturan-peraturan pemerintah berikutnya.

- b. Bagi Masyarakat

Bagi masyarakat umum, adapun harapan dari peneliti adalah memberikan informasi dan menambah ilmu pengetahuan terutama dalam bidang pembentukan peraturan Perundang-undangan.

c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Bagi peneliti selanjutnya, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi tambahan baik dijadikan rujukan dan sebagai bahan perbandingan untuk penelitian selanjutnya.

## E. Penegasan Istilah

Penegasan istilah diperlukan agar tidak ada pengertian tentang judul peneliti yang berbeda dengan pandangan pembaca. Penegasan istilah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pertentangan Norma Hukum

Pertentangan norma hukum menurut Tanto Lailam, S.H., LL.M. dalam bukunya yang berjudul “ Pertentangan Norma Hukum Dalam Teori Dan Praktek Pengujian Undang-Undang Di Indonesia”<sup>6</sup> menjelaskan bahwa secara sederhana pertentangan norma hukum dapat dimaknai adanya norma hukum Undang-Undang baik materi (materiil) maupun proses pembentukannya (formil) yang tidak sesuai/ berbeda dengan norma yang melandasinya (UUD 1945), ketidaksesuaian atau perbedaan tersebut yang menyebabkan Undang-Undang tidak memiliki landasan keberlakuan, sehingga harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

2. Kartu Identitas Anak

Pengertian Kartu Identitas Anak menurut Pasal 1 Ayat (7) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 Kartu Identitas Anak selanjutnya

---

<sup>6</sup> Tanto Lailam, SH.,LLM,”*Pertentangan Norma Hukum Dalam Teori Dan Praktek Pengujian Undang-Undang Di Indonesia*”(Yogyakarta: LP3M Universitas Muhamadiyah Yogyakarta, 2015) hal 216

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.<sup>7</sup>

Pemerintah menerbitkan Kartu Identitas Anak (KIA) bertujuan untuk meningkatkan pendataan. Perlindungan dan pelayanan publik serta sebagai upaya memberikan perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional warga negara.

### 3. Administrasi Kependudukan

Menurut Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta kedayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.<sup>8</sup>

Sesuai isi Pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 mengenai hak dan kewajiban penduduk. Setiap penduduk mempunyai hak untuk memperoleh:

- a. Dokumen kependudukan
- b. Pelayanan sipil yang sama dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil
- c. Perlindungan atas data pribadi
- d. Kepastian hukum atas kepemilikan dokumen
- e. Informasi mengenai data hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil atas dirinya dan atau keluarganya; dan

---

<sup>7</sup> Lihat Pasal 2 Ayat (7) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Kartu Identitas Anak

<sup>8</sup> Lihat Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan

- f. Ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil serta penyalahgunaan data pribadi oleh pelaksana.

#### 4. Perlindungan Anak

Menurut Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak. 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.<sup>9</sup>

Dalam rangka penyelenggaraan perlindungan anak berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta prinsip-prinsip dasar konvensi hak-hak anak meliputi:<sup>10</sup>

- a. Non diskriminasi
- b. Kepentingan yang terbaik bagi anak
- c. Hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan; dan
- d. Penghargaan terhadap hak anak

#### **F. Metode Penelitian**

Dalam penyusunan skripsi ini, menggunakan beberapa metode penelitian baik dalam metode pengumpulan data maupun pada saat pengolahan data. Adapun metode yang digunakan dalam penelitian skripsi ini yaitu sebagai berikut:

##### 1. Jenis Penelitian

---

<sup>9</sup> Lihat Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak. hal 2

<sup>10</sup> *ibid* hal 4

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dibangun adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin atau ajaran.<sup>11</sup> Lebih lanjut lagi mengenai penelitian hukum normatif yaitu terkait dengan penelitian yang memiliki objek kajian tentang kaidah atau aturan hukum. Penelitian hukum normatif meneliti tentang kaidah atau peraturan hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan suatu peristiwa hukum. Penelitian ini dapat dilakukan dengan maksud untuk memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentu apakah suatu peristiwa telah benar atau salah serta bagaimana sebaiknya peristiwa tersebut menurut hukumnya.<sup>12</sup>

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penyusunan penulisan hukum ini yaitu penelitian hukum normatif atau kepustakaan merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan-bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji, kemudian ditarik dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti. Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka, dapat dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Penelitian hukum normatif ini juga termasuk pada penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.<sup>13</sup> Dalam

---

<sup>11</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017) hal. 33

<sup>12</sup> *Ibid*, hal. 36

<sup>13</sup> Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Banyumedia Publishing,

penelitian ini penulis melihat dan mengemukakan suatu masalah bahwa dalam pemberlakuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Kartu Identitas Anak terdapat permasalahan terkait pembentukannya yang tidak sesuai dengan hierarki peraturan Perundang-undangan sehingga menimbulkan potensi pertentangan hukum dengan undang-undang di atasnya hal ini menimbulkan permasalahan yang dapat diteliti oleh penulis. Untuk itu penulis akan membahas terkait dengan pembentukan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 apakah sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan potensi pertentangan norma hukum dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006.

## 2. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan pada penelitian merupakan metode dengan menggunakan cara pandang peneliti dalam memilih tata ruang bahasa dengan bertujuan untuk memberikan kefahaman dan mampu menguraikan secara jelas dan secara substansi dari pembahasan yang diteliti oleh peneliti.<sup>14</sup> Adapun yang digunakan peneliti dalam metode pendekatan penelitian ini yaitu metode pendekatan undang-undang (*statue approach*).

### a. Pendekatan Perundang-undangan (*statue approach*)

Pendekatan Perundang-undangan (*statue approach*) merupakan penelitian yang mengutamakan bahan hukum yang berupa peraturan Perundang-undangan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian.

---

2006), hal. 295

<sup>14</sup> I Made Pesek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2016), hal. 156

Pendekatan perundang-undangan ini biasanya digunakan untuk meneliti peraturan perundang-undangan yang dalam penomorannya masih terdapat kekurangan dan penyimpangan baik dalam segi tatanan teknis atau dalam pelaksanaannya di lapangan. Pendekatan penelitian perundang-undangan ini digunakan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan permasalahan atau isu hukum yang sedang ditangani.<sup>15</sup> Dengan demikian, pendekatan perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi atau kesesuaian antara Undang-undang Dasar dengan undang-undang atau undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lainnya. Dalam hal ini, peneliti akan mengkaji terkait Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 dalam pembentukannya apakah sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan apakah sudah selaras dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.

### 3. Sumber Data

Dalam penelitian hukum normatif ini, peneliti menggunakan data sekunder. Data sekunder merupakan data dari bahan pustaka yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku perpustakaan, peraturan Perundang-undangan, karya ilmiah, artikel-artikel, serta dokumen yang berkaitan dengan materi dalam penelitian. Data sekunder terdiri dari beberapa bahan, sebagai berikut:<sup>16</sup>

#### a. Bahan Hukum Primer

---

<sup>15</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2010), hal. 22

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hal. 13



Bahan hukum primer merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat. Peneliti dalam hal ini menggunakan penelitian dengan bahan hukum yang terdiri dari, sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Kartu Identitas Anak

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memiliki sifat mendukung ataupun memperkuat dari bahan hukum primer tersebut, serta memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang ada sehingga bahan hukum tersebut dapat dikaji secara mendalam.<sup>17</sup> Adapun bahan-bahan hukum sekunder dalam penelitian ini antara lain :

1. Penjelasan atas peraturan perundang-undangan yang dijadikan sebagai bahan hukum primer.
2. Buku-buku literature atau bacaan yang berkaitan dengan topik penulisan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan dan

---

<sup>17</sup> Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 23

dokumen. Studi data kepustakaan, sumber data yang di peroleh dari data primer yang berupa peraturan atau ketentuan yang berkaitan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Kartu Identitas Anak dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. Data sekunder dilakukan dengan meneliti penjelasan atas peraturan perundang-undangan yang dijadikan bahan hukum primer, buku literatur, serta karya ilmiah yang menyangkut ketentuan yang berhubungan dengan objek yang diteliti.

## 5. Analisis Data

Berdasarkan sifat penelitian ini, maka peneliti akan menggunakan analisa data kualitatif yaitu data akan diuraikan dengan deskriptif analitis terhadap data primer dan data sekunder.<sup>18</sup> Teknik analisis data ini merupakan proses menganalisis dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan. Semua data yang telah didapatkan baik dari data primer maupun sekunder akan diklasifikasi dan dianalisis sesuai dengan bagian bahasan masing-masing.

### a. Analisis deskriptif (*analisis descriptive*)

Analisis deskriptif ini merupakan usaha untuk mengumpulkan data dengan menggunakan pendekatan kualitatif terhadap data primer dan sekunder, dimana data tersebut di analisa dengan metode deskriptif analitis.<sup>19</sup> Analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data-data yang diperoleh dari Pustaka. Data yang dikumpulkan bisa berupa kata-kata, gambar, dokumen dan bukan angka-

---

<sup>18</sup> Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hal. 106

<sup>19</sup> *Ibid* hal 106

angka. Dengan demikian, data yang diperoleh dari kepustakaan dan dirangkum dengan memilih hal-hal pokok serta disusun lebih sistematis sehingga mudah difahami. Metode ini digunakan dengan tujuan untuk menjelaskan proses pembentukan peraturan Perundang-undangan agar sesuai dengan hierarki dan tidak terjadi pertentangan norma hukum dengan undang-undang yang lainnya.

b. Analisis isi (*content analysis*)

Teknik pada analisis data dimana data deskriptif hanya dianalisis menurut isinya. Oleh karena itu, analisis macam ini juga disebut analisis isi. Di dalam analisis isi ini mencakup prosedur-prosedur khusus untuk memproses data ilmiah dengan tujuan memberikan pengetahuan, membuka wawasan baru dan menyajikan fakta.<sup>20</sup> Teknik ini digunakan untuk sebuah pertimbangan dalam perumusan masalah, yaitu peneliti ingin mengetahui bagaimana perumusan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 apakah sudah sesuai dengan hierarki peraturan Perundang-undangan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, digunakannya analisis isi dalam penelitian ini untuk meneliti berbagai macam sumber buku yang berhubungan dengan pembentukan peraturan Perundang-undangan.

## **G. Sistematika Pembahasan**

Dalam skripsi ini dengan maksud memberikan sebuah gambaran terhadap sistematika yang disusun agar mudah mempermudah pemahaman terhadap penelitian

---

<sup>20</sup> Haryati, Titik dan Noor Rochman, *Peningkatan Kualitas Pembelajaran Pendidikan Warganegaraan Melalui Praktik Belajar Kewarganegaraan (Project Citizen)*, (Jurnal Ilmiah CIVIS, Vol.2 No.2, 2012)

serta penulisan skripsi ini, maka dalam penelitian ini peneliti membagi pembahasan dalam lima bab, adapun sistematikanya sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, dalam bab ini dijelaskan mengenai keterangan umum dan gambaran tentang isi skripsi yang terdiri dari konteks penelitian, fokus penelitian, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, penegasan istilah, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab II kajian pustaka, akan terdiri dari Landasan Teori dan penelitian terdahulu, dalam bab ini akan diuraikan secara terperinci mengenai teori yang efektif dan relevan dengan penelitian yang sedang dilakukan oleh peneliti, serta penelitian-penelitian terdahulu yang sesuai dengan judul penelitian.

Bab III, dalam bab ini penulis menguraikan dan menganalisis pembahasan terhadap permasalahan pertama dalam penelitian ini. Pembahasan yang penulis tuangkan berkaitan dengan kedudukan dan fungsi Peraturan Menteri dalam sistem peraturan Perundang-undangan di Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 dalam sistem Perundang-undangan di Indonesia, dan politik hukum solusi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016.

Bab IV, dalam bab ini penulis menguraikan dan menganalisis pembahasan terhadap permasalahan kedua dalam penelitian ini. Pembahasan yang penulis tuangkan berkaitan dengan urgensi Kartu Identitas Anak di Indonesia.

Bab V, di dalam bab ini merupakan bab terakhir yang akan menguraikan tentang kesimpulan dari keseluruhan pembahasan yang telah dibatasi melalui rumusan masalah. Sehingga secara komprehensif dapat memberikan sebuah gambaran umum mengenai isi dalam skripsi ini. Selain itu, pada bab ini juga menyertakan saran-saran

yang dapat digunakan untuk memperbaiki permasalahan yang berkaitan dengan penelitian ini dimasa yang akan datang.