

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pengertian Administrasi Negara dan Administrasi Kependudukan**

Kata administrasi berasal dari bahasa Latin *administrare* yang berarti *to manage*.<sup>1</sup> Administrasi berarti kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan. Pengertian Administrasi yang dikemukakan oleh para ahli administrasi, ada pengertian administrasi secara luas dan ada pengertian administrasi secara sempit, bahkan ada yang mengartikan sebagai proses sosial. Dalam pengertian yang 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 berkembang dan mempunyai tugas-tugas yang biasa disebut sebagai fungsi administrasi diantaranya adalah fungsi perencanaan, pengorganisasian sampai dengan fungsi pengawasan.<sup>2</sup>

Pengertian sempit, Administrasi adalah suatu kegiatan yang meliputi catatmencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Ridwan HR, 2013, "Hukum Administrasi Negara", Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm.28

<sup>2</sup> Musanef, 1995, "Manajemen Usaha Pariwisata Di Indonesia", Toko Gunung Agung, Jakarta, Hlm. 10.

<sup>3</sup> Soewarno Handayani, 1994, "Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen", Haji Masagung, Jakarta, Hlm. 2

Administrasi adalah suatu sistem atau sistema yang tertentu, yang memerlukan input, transportasi, pengolahan dan output tertentu. Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Berdasarkan beberapa pengertian administrasi dari para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa Administrasi adalah keseluruhan proses rangkaian pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terlibat dalam suatu bentuk usaha bersama demi tercapainya tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Meskipun rumusnya sederhana, pengertiannya tetap mempunyai cakupan yang luas, yaitu seluruh proses kegiatan yang berencana dan melibatkan seluruh anggota kelompok.

M.E Dimock dan G.O Dimock berpendapat bahwa Administrasi Negara adalah sebagai gabungan jabatan-jabatan yang dibentuk dan disusun secara bertingkat yang disertai kepada badan-badan pembuat undang-undang dan badan-badan kehakiman. John M. Pfiffer dan Robert V. mengartikan Administrasi Negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaankebijaksanaan pemerintah. Pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang. Prof. Dr. Pradjudi Atmosudidjo mendefinisikan arti

Administrasi Negara adalah bantuan penyelenggaraan dari pemerintah juga segenap proses penyelenggaraan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah suatu negara untuk mengatur dan menjalankan kekuasaan negara, guna menyelenggarakan kepentingan umum. Dalam administrasi juga dibutuhkan input, transportasi, pengolahan dan output tertentu.

Berdasarkan pengertian itu maka dapat disimpulkan dalam 3 (tiga) arti, yakni :

- a) Sebagai apatur negara, apartur pemerintah atau sebagai institusi politik (kenegaraan).
- b) Administrasi Negara sebagai fungsi dan sebagai aktifitas melayani Pemerintah, yakni sebagai kegiatan (Pemerintah Operasional).
- c) Administrasi Negara sebagai proses teknis penyelenggaraan undang-undang.

Administrasi Negara adalah gabungan jabatan "*complex van kambten*" alat "*apparaat*" administrasi yang dibawah pimpinan Pemerintah (Presiden yang dibantu Menteri) melakukan sebagian dari pekerjaan Pemerintah (tugas Pemerintah, "*overheidstak*" fungsi administrasi yang tidak ditugaskan kepada badan-badan pengadilan, badan legislatif (pusat) dan badan pemerintah "*overheidsorganen*" dari persekutuan-persekutuan hukum "*rechtsgemeenschappen*" yang lebih rendah dari negara (sebagai persekutuan hukum tertinggi), yaitu badan-

badan pemerintah “*bestuurorganeen*” dari persekutuan hukum daerah Swantatra I dan II daerah Istimewa yang masingmasing diberi kekuasaan berdasarkan suatu delgasi dari pemerintah pusat “*medebewind*” memerintahkan sendiri daerahnya.<sup>4</sup>

Administrasi Kependudukan 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. Pengertian tersebut di atas berarti bahwa setiap penduduk harus di data dan ditata melalui penertiban dokumen yang dikeluarkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil setempat agar pemerintah dapat dengan mudah memenuhi segala urusan kependudukan bila dokumen setiap penduduk dapat dikelola dengan baik dan tertib. Setiap penduduk mempunyai hak dan kewajibannya, kewajiban setiap penduduk adalah mematuhi semua peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan.

Memenuhi administrasi kependudukan yang dokumennya dikeluarkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang ada

---

<sup>4</sup> E. Utrecht, 1988, “Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia”, Pusaka Tinta Mas, Surabaya, Hlm.10

di seluruh daerah yang ada di Indonesia, sedangkan hak setiap penduduk adalah untuk dilindungi dan diperlakukan secara adil dalam memenuhi semua urusan kependudukan yang telah ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan hukum yang berlaku. Hak dan kewajiban tersebut berlaku bagi semua penduduk Indonesia yaitu Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing yang bertempat tinggal di Indonesia.

Penataan administrasi direkomendasikan untuk penyelenggaraan registrasi penduduk termasuk pemberian Nomor Induk Kependudukan (NIK). Dalam pelaksanaan sistem ini, semua penduduk baik Warga Negara Indonesia (WNI) maupun warga Negara Asing (WNA) yang mengalami kejadian vital atau perubahan status kependudukannya harus mendaftarkan diri atau mencatatkan perubahan status tersebut kepada para petugas yang ditunjuk oleh negara.

Sistem ini, pemerintah akan memperoleh kemudahan dalam mengatur bentukbentuk pelayanan publik lainnya misalnya dibidang pendidikan, kesehatan dan sebagainya. Peraturan pemerintah pada Undang Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan yang dimaksud dengan Administrasi kependudukan adalah Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui program pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk

pelayanan publik dan pembangunan sektor lain. Penduduk merupakan modal dasar dalam pembangunan, jumlah penduduk yang besar merupakan potensi pembangunan yang berarti suatu daerah memiliki sumber daya manusia yang cukup.

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2006 jo Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan Bab I dijelaskan beberapa konsep atau pengertian yang berkaitan dengan Administrasi Kependudukan sebagai berikut:

- a) Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui program pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi
- b) Administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.
- c) Penduduk adalah Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing yang bertempat tinggal di Indonesia.
- d) Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai Warga Negara Indonesia.
- e) Orang asing adalah orang bukan Warga Negara Indonesia.
- f) Menteri adalah menteri yang bertanggung jawab dalam urusan pemerintahan dalam negeri.

- g) Penyelenggara adalah pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten atau kota yang bertanggung jawab dan berwenang dalam urusan administrasi kependudukan.
- h) Instansi pelaksana adalah perangkat pemerintah kabupaten atau kota yang bertanggung jawab dan berwenang melaksanakan pelayanan dalam urusan Administrasi Kependudukan.
- i) Dokumen kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh instansi pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.
- j) Data kependudukan adalah data perseorangan dan atau data agregat yang terstruktur sebagai hasil dari kegiatan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.
- k) 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.
- l) Peristiwa kependudukan adalah kejadian yang dialami penduduk yang harus dilaporkan karena membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan kartu keluarga, kartu tanda penduduk dan atau surat keterangan kependudukan

lainnya meliputi pindah datang, perubahan alamat, serta status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap.

- m) Nomor Induk Kependudukan, selanjutnya disingkat NIK, adalah nomor identitas penduduk yang bersifat unik atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai penduduk Indonesia.
- n) Kartu Keluarga, selanjutnya disingkat KK, adalah kartu identitas yang memuat data tentang nama, susunan dan hubungan dalam keluarga, serta identitas anggota keluarga.
- o) Kartu Tanda Penduduk Elektronik, selanjutnya disingkat KTP-el, adalah Kartu tanda penduduk yang dilengkapi cip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh instansi pelaksana.
- p) Pencatatan sipil adalah pencatatan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang dalam register pencatatan sipil pada instansi pelaksana.
- q) Pejabat pencatatan sipil adalah pejabat yang melakukan pencatatan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang pada instansi pelaksana yang pengangkatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- r) Peristiwa penting adalah kejadian yang dialami seseorang meliputi kelahiran, kematian, perkawinan, perceraian,



pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama, dan perubahan status kewarganegaraan.

- s) Izin tinggal terbatas adalah izin tinggal yang diberikan kepada orang asing untuk tinggal di wilayah dalam jangka waktu yang terbatas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- t) Izin tinggal tetap adalah izin tinggal yang diberikan kepada orang asing untuk tinggal di wilayah NKRI sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
- u) Petugas registrasi adalah pegawai yang diberi tugas dan tanggung jawab memberikan pelayanan pelaporan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting serta pengelolaan dan penyajian data kependudukan di desa/kelurahan atau nama lainnya.
- v) Sistem informasi Administrasi Kependudukan, selanjutnya disingkat dengan SIAK, adalah sistm informasi yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memfasilitasi pengelolaan informasi administrasi kependudukan di tingkat penyelenggara dan di Instansi Pelaksana sebagai satu kesatuan.
- w) Data Pribadi adalah data perseorangan tertentu yang disimpan, dirawat dan dijaga kebenaran serta dilindungi kerahasiannya.

- x) Kantor Urusan Agama Kecamatan, selanjutnya disingkat KUA Kecamatan, adalah satuan kerja yang melaksanakan pencatatan nikah, talak, cerai dan rujuk pada tingkat kecamatan bagi penduduk yang beragama islam.
- y) Unit Pelaksana Teknis Instansi Pelaksana, selanjutnya disebut UPT Instansi Pelaksana, adalah satuan kerja di tingkat kecamatan yang bertanggung jawab kepada Instansi Pelaksana.<sup>5</sup>

Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, yang selanjutnya disingkat AAUPB, diartikan sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan itu menjadi baik, sopan, adil, dan terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. AAUPB dijadikan sebagai dasar penilaian dalam peradilan dan upaya administrasi, disamping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintahan.

Pasal 1 Angka 17 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan

---

<sup>5</sup> Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan

wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pada Pasal 10 Ayat (1) AAUPB yang dimaksud dalam Undang Undang ini meliputi asas:

a) Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum ialah asas yang mengutamakan ladsan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaran negara. Penyelenggaraan negara dalam hal ini adalah penyelenggaran program pemerintah pembuatan Kartu Identitas Anak yang diharapkan berjalan dengan landasan hukum yang pasti agar setiap kebijakan dalam penyelenggaraannya bersifat adil.

b) Asas Kemanfaatan

Asas kemanfaatan adalah sejumlah rumusan pengetahuan yang ditetapkan untuk mengatur lalu lintas perilaku manusia agar dapat berjalan lancar, tidak saling tubruk dan berkeadilan.

c) Asas Ketidakberpihakan

Asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan

kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif

d) Asas Kecermatan

Asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

e) Asas tidak meyalahgunakan kewenangan

Asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

f) Asas keterbukaan

Asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan

tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

g) Asas kepentingan umum

Asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

h) Asas pelayanan yang baik

Asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan

## **B. Sumber Hukum Administrasi**

Ilmu Hukum dikenal juga dengan sumber-sumber hukum. Selain kita mengenal pengertian dari hukum administrasi, kita juga perlu mengetahui sumber-sumber hukum yang ada di hukum administrasi tersebut.

Menurut Zevenbergen dalam *Formele Encyclopedie der Rechtswetenschap* sebagaimana dikutip oleh Sudikno Mertokusumo,<sup>6</sup> kata sumber hukum *source of law* sering digunakan dalam beberapa arti, yaitu:

- a) Sebagai asas hukum, yakni sebagai sesuatu yang merupakan permulaan hukum.

---

<sup>6</sup> Sudikno Mertokusumo, 1996, "Mengenal Hukum Suatu Pengantar", Liberty, Yogyakarta, hlm.69

- b) Sebagai petunjuk bagi hukum terdahulu yang memberikan bahan-bahan hukum kepada hukum yang berlaku sekarang, misalnya hukum Prancis, Romawi, dll
- c) Sebagai sumber berlakunya hukum, yakni memberikan kekuatan berlaku secara formal kepada peraturan hukum.
- d) Sebagai sumber darimana kita dapat mengenal hukum, misalnya dokumen, undang-undang, dll.
- e) Sebagai sumber terjadinya hukum, yakni yang menimbulkan hukum.

Pengertian sumber hukum mencakup asas hukum sejarah hukum dan hukum formil serta hukum materil, atau segala sesuatu yang dapat menimbulkan hukum dan tempat ditemukannya aturan hukum.<sup>7</sup> Dengan demikian, secara umum sumber hukum dapat digolongkan kedalam dua pengertian, yakni sumber hukum dalam arti materil dan sumber hukum dalam arti formil.

Sumber hukum dalam arti materil adalah sumber ditemukannya isi (materi) hukum itu, atau faktor-faktor yang mempengaruhi isi (materi) pembentukan hukum, seperti faktor sosial, politik, ekonomi, tradisi (pandangan keagamaan, kesusilaan) dan lain-lain.<sup>8</sup> Selain dari itu Salmond memasukan juga faktor kebiasaan sebagai sumber hukum

---

<sup>7</sup> S.F Marbun dan Moh. Mahfud, 1987, "Pokok-Pokok Hukum Administrasi", Liberty, Yogyakarta, hlm. 21.

<sup>8</sup> Bagir Manan, 2006, "Konvensi Ketatanegaraan", FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 12.

materil.<sup>9</sup> Faktor-faktor materil tersebut sealian sangat membantu pembentukan hukum juga sangat mempengaruhi isis hukum.

Sumber hukum dalam arti formil adalah sumber hukum yang ari cara terjadi dan bentuk aturan hukum, sehingga aturan hukum itu diketahui, ditaati, berlaku umum dan mengikat,atau secara formil dipoisitifkan.<sup>10</sup> Pada umumnya dalam ilmu hukum diterima sebagai sumber hukum formal adalah:

- a) Undang Undang
- b) Kebiasaan atau asas-asas umum penyelenggaraan pemerintah yang layak
- c) Yurprudensi
- d) Perjanjian

Selain penggunaan kedua peristilahan tersebut diatas (materil dan formil), masih ditemukan peristilahan lainnya dari Fitzerland dan Allen Fitzerland memeberikan penamaan sumber hukum yang bersifat hukum dan sumber hukum yang bersifat sosial, sedangkan Allen menyebutnya sumber hukum yang dikaitkan dengan kehendak dari yang berkuasa yang bersifat atas bawah dan bersumber hukum yang dikaitkan dengan vitalitas masyarakat sendiri yang bersifat bawah atas<sup>11</sup>. Demikian juga Apeldoorn tidak menggunakan istilah sumber

---

<sup>9</sup> S.F Marbun, 2012, “ Hukum Administrasi Negara”, FH UII Press, Yogyakarta, hlm.28.

<sup>10</sup> E.Utrecht, 1960, “Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia” FH Universitas Padjadjaran. Bandung, hlm.46

<sup>11</sup> Satjipto Rahardjo, 1982, “ilmu Hukum”, Alumni, Bandung, hlm.112-113.

hukum tersebut, tetapi membedakan sumber hukum tersebut atas empat macam, yakni:

- a) Sumber hukum dalam arti historis.
- b) Sumber hukum dalam arti sosiologis.
- c) Sumber hukum dalam arti filosofis.
- d) Sumber hukum dalam arti formil.

Apeldoorn membedakan sumber hukum itu ada empat macam, namun perbedaan yang dilakukan oleh Apeldoorn tersebut tidak bersifat prinsipil dibandingkan dengan cara perbedaan terdahulu. Perbedaan yang dilakukan oleh Apeldoorn itu lebih merupakan penjabaran dari pengertian sumber hukum dalam arti materil dan formil, sehingga lebih sistematis dan lebih praktis.

Sumber hukum dalam arti historis adalah menemukan hukum dalam konteks sejarah dengan cara menemukannya pada dokumen-dokumen, undang-undang, putusan hakim, dan tulisan-tulisan para ahli hukum. Hal ini berarti dengan mempelajari dokumen-dokumen hukum tersebut dapat diketahui seluk beluk dan perkembangan hukum tersebut pada kurun tertentu. Demikian juga dapat diketahui dan ditemukan darimana bahan hukum diperoleh ketika hukum itu dibentuk sehingga menjadi hukum positif, meskipun untuk sumber hukum demikian ini Apeldoorn<sup>12</sup> menyebutnya sumber pengenalan hukum.

---

<sup>12</sup> Apeldoorn, 1993, "Pengantar Ilmu Hukum", Pratiya Paramitha, Jakarta, hlm.75-79



Sumber hukum dalam arti sosiologis berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan isi (materi) hukum positif, seperti faktor sosial, ekonomi, politik, agama, etika, kesopanan, kepatutan dll. sumber hukum dalam arti sosiologis ini mempunyai arti yang sama dengan sumber hukum dalam arti sumber hukum materil atau sebagai bagian dari bahan hukum riil.

Sumber hukum dalam arti filosofis pada dasarnya mempertanyakan apakah ukuran yang dapat dipergunakan untuk menguji isi sesuatu hukum yang baik dan mengapa hukum itu ditaati serta mempunyai kekuatan mengikat. Salah satu jawaban dalam filsafat hukum adalah aliran historis dari Von Savigny. Menurut aliran historis sumber isi hukum berasal dari kesadaran hukum suatu bangsa dan pandangan-pandangan yang hidup dalam masyarakat suatu bangsa. Artinya masyarakat tunduk dan patuh terhadap hukum karena adanya kesadaran hukum yang tumbuh dalam masyarakat sesuai dengan perundang-undangan yang hidup dalam masyarakat tersebut.<sup>13</sup> Sumber hukum dalam arti filosofis dan aliran historis ini berasal dan sesuai dengan pandangan-pandangan yang hidup dalam masyarakat dan bangsa tertentu, atau sesuai kesadaran hukum yang tumbuh dalam masyarakat tersebut.

---

<sup>13</sup> Sudikno Mertokusumo, 1996, "Mengenai Hukum Suatu Pengantar", Liberty, Yogyakarta, hlm.71.

Sumber hukum dalam arti formil adalah sumber hukum yang dapat ditinjau dari bentuk (*form*) dan cara terbentuknya hukum positif, sehingga hukum itu berlaku, diikuti dan mempunyai kekuatan mengikat dengan tidak mempersoalkan isinya. Bentuk dan cara terbentuknya hukum tersebut berkaitan dengan aspek substansial atau material. Artinya bentuk atau cara terbentuknya hukum tersebut harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat prosedural/formal. Dengan demikian bentuk (*form*) dan cara terbentuknya hukum itu harus juga memperhatikan dan mengikuti aspek prosedural atau aspek formal tersebut.

Ilmu hukum sumber hukum pada umumnya dikelompokkan atas dua kelompok, yakni sumber hukum dalam arti materil dan sumber hukum dalam arti formil. Karena itu sumber hukum administrasi di Indonesia dapat pula dikelompokkan atas dua kelompok, yakni sumber hukum materil dan sumber hukum formil.

Sumber Hukum Administrasi Indonesia terdiri dari:<sup>14</sup>

- a) Undang Undang
- b) Praktik administrasi yang merupakan hukum kebiasaan
- c) Yurisprudensi
- d) Doktrin (anggapan para ahli hukum)

---

<sup>14</sup> E.Utrecht, 1960, "Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia" FH Universitas Padjadjaran. Bandung, hlm.46

Sumber hukum Administrasi Indonesia yang pertama dan kedua (Undang Undang dan Praktek Administrasi) pada umumnya dapat diterima oleh semua sarjan sebagai sumber hukum yang mandiri. Karena sumber hukum tersebut dapat diterapkan secara langsung dan mempunyai kekuatan hukum mengikat, sedangakn sumber Hukum Administrasi Indonesia yang ketiga dan keempat (Yurispidensi dan Doktrin masih ditandai oleh adanya perbedaan pendapat di kalangan sarjana.

Ada yang menerima sebagai sumber hukum mandiri,dan ada yang menolaknya sebagai sumber hukum mandiri. Keberatan terhadap sumber hukum ketiga dan keempat tersebut karena sistem hukum di Indoensia lebih cenderungn kepada sistem hukum Eropa Kontinental, sehingga yurisprudensi dan doktrin kurang memeproleh tempat untuk berkembang dalam sistem di Indonesia.

Pengelompokan Sumber Hukum Administrasi tersebut diatas, masih ditemukan cara pengelompokan sumber Hukum Administrasilain yang agak berbeda, yakni dari Belinfante dan Boerhanoeddin Soetan Batoeah.<sup>15</sup> Namun perbedaan pengelompokan tersebuttidak substantif dan tidak pula menimbulkan akibat-akibat hukum bagi kedudukan sumber-sumber Hukum Administrasi Indoensia, sebab kedua sarjana itu juga dengan tegas mengakui

---

<sup>15</sup> S.F Marbun, 2012, “ Hukum Administrasi Negara”, FH UII Press, Yogyakarta, hlm.32.

kehadiran dan kedudukan “hukum kebiasaan atas praktik administrasi” sebagai salah satu sumber Hukum Administrasi, meskipun mereka berbeda didalam menempatkannya.

Sumber Hukum Administrasi Indonesia dapat dikelompokkan menjadi dua kelompok yaitu:

a) Hukum Administrasi Indonesia tertulis

Hukum Administrasi Indonesia tertulis (undang-undang dalam arti materil) terdiri dari undang-undang umum dan khusus serta yurisprudensi.

b) Hukum Administrasi Indonesia tidak tertulis

Hukum Administrasi Indonesia tidak tertulis (hukum kebiasaan) yaitu yang terdapat dalam asas-asas umum pemerintah yang baik dan doktrin.

Sumber Hukum Administrasi Indonesia tertulis adalah semua ketentuan dari semua undang-undang dalam arti material yang menimbulkan wewenang untuk melaksanakan tindakan Hukum Adminisi suatu bagi suatu badan perlengkapan pemerintah maupun sebaliknya yang membuka kemungkinan banding. Ruang lingkup undang-undang dalm arti material adalah mencakup peraturan umum yang mengikat dan termasuk pula kedalamnya ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur proses bagaimana caranya suatu keputusan administrasi negara itu terwujud, atau berkaitan dengan ketentuan-

ketentuan Hukum Administrasi Indonesia Formal yang bersifat non kontentiosa. Hukum Administrasi Indonesia terdiri dari:

a) Hukum Administrasi Indonesia Umum

Hukum Administrasi Indonesia Umum adalah ketentuan-ketentuan umum yang berkaitan dengan tindakan hukum dan hubungan-hubungan Hukum Administrasi. Hukum Administrasi Indonesia Umum ini hingga sekarang belum disusun, karenanya perlu direkomendasikan agar Hukum Administrasi Indonesia Umum tersebut pada masa yang akan datang seyogianya memuat ketentuan-ketentuan antara lain:<sup>16</sup>

- 1) Ketentuan umum mengenai jenis atau macam tindakan administrasi.
- 2) Ketentuan umum mengenai cara terjadinya tindakan administrasi tersebut dan syarat-syarat yang harus dipenuhi.
- 3) Ketentuan mengenai tindak berlakunya ketentuan-ketentuan dari Hukum Administrasi.
- 4) Sanksi-sanksi Administrasi.
- 5) Perlindungan Hukum.

b) Hukum Administrasi Indonesia Khusus

---

<sup>16</sup> Soehardjo, 1991, "Hukum Administrasi Negara", Diponegoro. Semarang, Hlm.11

Hukum Administrasi Indonesia Khusus adalah ketentuan-ketentuan yang mengatur wewenang administrasi negara untuk melaksanakan tindakan-tindakan Hukum Administrasi yang merupakan bagian-bagian khusus dalam memenuhi kehidupan masyarakat. Bagian-bagian khusus Hukum Administrasi Indonesia ini dapat juga disebut Hukum Administrasi yang bersifat sektoral. Termasuk kedalam Hukum Administrasi Khusus sektoral ini antara lain:<sup>17</sup>

- 1) Bidang perpajakan
- 2) Bidang lingkungan hidup
- 3) Bidang ketenagakerjaan
- 4) Bidang keagrariaan
- 5) Bidang keuangan negara
- 6) Bidang perbendaharaan negara
- 7) Bidang kepegawaian

Asas Asas Umum Penyelenggaraan Administrasi yang Layak adalah hukum kebiasaan hidup dan berkembang dalam praktik penyelenggaraan pemerintah (administrasi), yang lazim disebut AAUPL. Kehadiran hukum kebiasaan atau AAUPL tersebut sebagai salah satu

---

<sup>17</sup> Soehardjo, 1991, "Hukum Administrasi Negara", Diponegoro. Semarang, Hlm.17

Sumber Hukum Administrasi, secara teoritis dan yuridis diakui eksistensinya dalam Hukum Administrasi Indonesia.

AAUPL sebagai sumber hukum tidak tertulis, dari Hukum Administrasi Indonesia, eksistensinya secara tidak langsung telah memperoleh tempat dan pengakuan yuridis konstitusional dalam penjelasan Undang Undang Dasar 1945.

Diakuinya eksistensi AAUPL, sebagai hukum tidak tertulis dalam Penjelasan Undang Undang Dasar 1945 tersebut, seiring sejalan dengan semakin berkembangnya konsep negara hukum pada umumnya yang berkembang dari konsep *swetsstat* ke arah konsep *rechstaat* atau dari konsep negara huku formil ke arah konsep negara hukum materil. Semakin berkembangnya peranan negara dalam arti materil tersebut juga karena seiring sejalan dengan berkembangnya peranan negara yang semakin besar, aktif, dan luas<sup>18</sup> yakni menyelenggarakan kesejahteraan umum. Akhirnya perkembangan konsepsi negara hukum modern tersebut sekarang ini telah pula menimbulkan dilema yang penuh kontradiksi.<sup>19</sup>

### **C. Perlindungan Hak Anak**

---

<sup>18</sup> Wendelen M.Carter dan John H.Hert, 1982, "Masalah Kenegaraan", Garmedia, Jakarta, Hlm.78-80.

<sup>19</sup> Sjaran Basah, 1983, "Eksistensi dan Tolak Ukur Administrasi", Alumni, Bandung, Hlm.51.

Anak sebagai amanat Tuhan harus dijaga dengan sebaikbaiknya. Karena statusnya masih dalam proses pertumbuhan, secara fisik dan mental, dia sangat membutuhkan dukungan dan bantuan orang dewasa, apakah orang tua langsung maupun mereka yang diberi tanggung jawab untuk mengasuhnya dalam ruang dan tahapan tertentu. Karena amanat itulah maka semua bangsa di dunia melalui *Convention on the Right of the Child* (CRC) bersepakat bahwa anak harus diberikan hak-hak dasarnya dan perlindungan khusus. Indonesia menjamin hak setiap anak untuk memperoleh perlindungan dari kegiatan eksploitasi ekonomi dan setiap pekerjaan yang membahayakan dirinya, sehingga dapat mengganggu pendidikan, kesehatan fisik, moral, kehidupan sosial dan mental spiritualnya. Namun kenyataannya di lapangan, hak-hak anak tersebut belum terpenuhi secara sistematis dan berkelanjutan.<sup>20</sup>

Perlindungan hak-hak anak telah dijelaskan dalam *Convention On The Rights Of The Child* (Konvensi Tentang Hak-Hak Anak) yang disetujui oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa pada 20 November 1989. Pada konvensi tersebut telah dijelaskan menurut prinsip-prinsip yang dinyatakan dalam Piagam Perserikatan Bangsa Bangsa pengakuan terhadap martabat yang melekat, dan hak-hak yang sama dan tidak terpisahkan dari semua anggota umat manusia, merupakan dasar dari kebebasan, keadilan dan perdamaian di dunia dan

---

<sup>20</sup> Mahfiana, "Perlindungan Hukum Terhadap Anak di Era Globalisasi" Jurnal Kajian Hukum dan Sosial, Vol.10, No.2, Stain Ponorogo, Juli, 2013, hal 4.



bangsa-bangsa dari Perserikatan Bangsa Bangsa telah menyatakan sekali lagi dalam piagam keyakinan mereka akan hak-hak dasar dari manusia, akan martabat dan penghargaan seseorang manusia, dan telah berketetapan untuk meningkatkan kemajuan sosial dan standar hidup yang lebih baik dalam kebebasan yang lebih luas.

Deklarasi Universal tentang Hak-Hak Asasi Manusia, Perserikatan Bangsa Bangsa telah menyatakan bahwa anak-anak berhak atas pengasuhannya dan bantuan khusus karena alasan ketidakdewasaan fisik dan jiwanya, membutuhkan perlindungan dan pengasuhan khusus, termasuk perlindungan hukum yang tepat, baik sebelum dan juga sesudah kelahiran dengan mengingat ketentuan-ketentuan deklarasi tentang prinsip-prinsip sosial dan hukum yang berkenaan dengan perlindungan dan kesejahteraan anak, dengan referensi khusus untuk meningkatkan penempatan dan pemakaian secara nasional dan internasional aturan standar minimum Perserikatan Bangsa Bangsa, untuk administrasi Peradilan Remaja dan Deklarasi tentang Perlindungan Wanita dan Anakanak dalam Keadaan Darurat dan Konflik Bersenjata, maka dari itulah perlindungan hak-hak atas anak itu sangat berperan penting bagi kesejahteraan anak dan untuk memperbaiki penghidupan anak-anak di setiap negara, terutama di negara-negara sedang berkembang.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> *Convention on the Rights of the Child* (Konvensi tentang Hak-Hak Anak) Tahun 1989

Undang Undang Perlindungan Anak Nomor 23 Tahun 2002 Jo. Undang Undang Nomor 35 tahun 2014 tentang Perlindungan Anak merupakan perangkat yang ampuh dalam melaksanakan Konvensi Hak Anak (KHA) di Indonesia. Undang-Undang ini dibuat berdasarkan empat prinsip Konvensi Hak Anak: nondiskriminasi, kepentingan terbaik bagi anak, hak untuk hidup, tumbuh dan berkembang serta hak untuk berpartisipasi. Di dalamnya diatur hak-hak dasar anak untuk memperoleh identitas, kebebasan, pendidikan, layanan kesehatan, hiburan dan perlindungan. Sebagaimana Undang-Undang pada umumnya, Undang-Undang tentang Perlindungan Anak diperlukan guna memberikan jaminan atau kepastian hukum dalam perlindungan terhadap hak-hak anak, mengingat:

- a. Anak adalah amanat dan karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang dalam dirinya melekat harkat dan martabat sebagai manusia seutuhnya.
- b. Anak adalah penerus cita-cita perjuangan bangsa yang memiliki peran strategis, dan mempunyai ciri dan sifat khusus untuk diharapkan dapat menjamin kelangsungan eksistensi bangsa dan negara di masa depan.
- c. Anak perlu mendapat kesempatan seluas-luasnya untuk tumbuh dan berkembang secara optimal, baik secara fisik, mental, maupun sosial dan mempunyai akhlak yang mulia.
- d. Pada kenyataannya masih terdapat banyak anak yang:

- 1) Belum terlindungi dari berbagai bentuk kekerasan dan eksploitasi.
- 2) Masih hidup terlantar dan tidak mendapat kesempatan memperoleh pendidikan yang wajar, apalagi memadai.<sup>22</sup>

Kebijakan perlindungan anak mengupayakan agar setiap hak anak tidak dirugikan dan bersifat melengkapi hak-hak lain dan menjamin bahwa anak akan menerima apa yang mereka butuhkan agar mereka dapat hidup, berkembang dan tumbuh. Tujuan dasar dari perlindungan anak adalah untuk menjamin bahwa semua pihak yang berkewajiban mengawasi perlindungan anak mengenali tugas-tugas dan dapat memenuhi tugas itu sehingga anak tumbuh dan berkembang dalam keadaan sehat, cerdas berakhlak mulia dan terlindungi dari situasi buruk.<sup>23</sup>

Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia tahun 1948 telah dijelaskan bahwa hak-hak manusia perlu dilindungi dengan peraturan hukum, supaya orang tidak akan terpaksa memilih jalan pemberontakan sebagai usaha terakhir guna menentang kelaliman dan penjajahan dan semua orang sama di depan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi. Semua berhak atas perlindungan yang sama terhadap setiap bentuk diskriminasi yang bertentangan

---

<sup>22</sup> Hafrida, "Perlindungan Hukum Anak" Jurnal Ilmu Hukum, Ragam Jurnal, Vol.7, No.2, November, 2016. Hal 95

<sup>23</sup> Neli Herlina, "Perlindungan Hukum Anak" Jurnal Ilmu Hukum, Vol.7, No.2, Oktober, 2016. Hal 1

dengan Deklarasi ini, dan terhadap segala hasutan yang mengarah pada diskriminasi semacam ini.<sup>24</sup> Oleh karena itu hak anak itu untuk dilindungi dari segi hukum hukum itu sangatlah penting dan sebagai kesejahteraan anak itu sendiri dalam menjalani kehidupan yang ada.

Keluarga sebagai kelompok dasar masyarakat dan lingkungan alamiah bagi pertumbuhan dan kesejahteraan semua anggotanya dan terutama anak-anak, harus diberikan perlindungan dan bantuan yang diperlukan sedemikian rupa, begitu juga dengan pemerintah yang ada, karena pemerintah itu sendirilah yang memberikan perlindungan hukum bagi anak tersebut bilamana terjadi suatu permasalahan hukum terkait dengan identitas ataupun pribadi anak tersebut untuk terlingi hak-hak itu sehingga dapat dengan sepenuhnya memikul tanggung jawabnya di dalam masyarakat.

Negara harus mengambil semua langkah yang tepat untuk menjamin bahwa anak dilindungi dari semua bentuk diskriminasi atau hukuman atas dasar status, aktivitas, pendapat yang diutarakan atau kepercayaan orang tua anak, wali hukum anak atau anggota keluarga anak dan Negara-negara Pihak akan melakukan semua tindakan legislatif, administratif, dan tindakan lain yang tepat untuk pelaksanaan hak-hak yang diakui dalam Konvensi ini. Mengenai hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, maka Negara-negara Pihak harus melakukan

---

<sup>24</sup> Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia Tahun 1948

tindakan-tindakan tersebut sampai pada jangkuan semaksimal mungkin dari sumber-sumber mereka yang tersedia dan apabila dibutuhkan dalam kerangka kerjasama internasional.

Seorang anak harus didaftarkan segera sesudah kelahiran dan harus mempunyai hak sejak lahir atas suatu nama, hak untuk memperoleh kewarganegaraan, dan sejauh mungkin, hak untuk mengetahui dan dirawat oleh orang tuanya dan Negara harus menjamin pelaksanaan hak-hak ini sesuai dengan hukum nasional mereka dan kewajiban mereka menurut instrumen-instrumen internasional yang relevan dalam bidang ini, terutama apabila anak sebaliknya akan tidak berkewarganegaraan.

Negara pun juga harus menghormati hak anak untuk mempertahankan identitasnya, termasuk kewarganegaraan, nama dan hubungan keluarga seperti yang diakui oleh hukum tanpa campur tangan yang tidak sah. Tetapi apabila seorang anak secara tidak sah dicabut beberapa atau semua unsur identitasnya, maka Negara-negara Pihak harus memberikan bantuan dan perlindungan yang tepat dengan tujuan secara cepat membentuk kembali identitasnya.<sup>25</sup>

#### **D. Pengertian KIA (Kartu Identitas Anak)**

Kartu Identitas Anak ( KIA ) adalah Kartu yang diterbitkan Pemerintah untuk melakukan pendataan, memberikan perlindungan,

---

<sup>25</sup> *Convention On The Rights Of The Child* (Konvensi Tentang Hak-Hak Anak) Tahun 1989

dan pemenuhan hak konstitusional anak-anak yang ada di Indonesia. Kartu Identitas Anak ini sendiri dibagi dua jenis. Antara lain Kartu Identitas Anak umur anak antara 0-5 tahun dan 5-17 tahun kurang satu hari. Perbedaannya adalah untuk Kartu Identitas Anak 0-5 tahun tanpa menggunakan foto, sedangkan Kartu Identitas Anak usia 5-17 tahun kurang satu hari sebaliknya.

Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) memprogramkan Kartu Identitas Anak (KIA) pada tahun 2016. KIA sebagai upaya untuk mendata penduduk sejak lahir sampai nanti waktunya berkewajiban memiliki kartu tanda penduduk elektronik. Adanya Kartu Identitas Anak sebagai perwujudan kehadiran negara dalam kualitas pelayanan publik. Dengan Kartu Identitas Anak selain sebagai pengenalan juga dapat menjadikan anak dapat mengakses pelayanan publik secara mandiri.

Persyaratan membuat Kartu Identitas Anak, Permendagri Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak yang dikeluarkan 14 Januari 2016 menyebutkan anak WNI berusia 0-5 tahun tetapi belum memiliki Kartu Identitas Anak, harus memenuhi persyaratan fotocopi akta kelahiran dan menunjukkan kutipan akta kelahiran aslinya, Kartu Keluarga (KK) asli orang tua/wali, dan KTP asli kedua orangtuanya/wali.

Dirjen Dukcapil mengatakan, “Dalam penerbitan Kartu Identitas Anak sekaligus diterbitkan Akta Kelahiran yang bersangkutan dan juga

perubahan Kartu Keluarga orang tuanya. Dijelaskan juga bahwa penerbitan Kartu Identitas Anak dilakukan setelah penerbitan NIK.<sup>26</sup>

Anak berusia kurang dari 17 tahun dan belum menikah tidak memiliki identitas penduduk yang berlaku secara nasional dan terintegrasi dengan Sistem Informasi dan Administrasi Kependudukan, sehingga dipandang perlu adanya penerbitan Kartu Identitas Anak yang selanjutnya disingkat menjadi Kartu Identitas Anak.

Kartu Identitas Anak adalah Identitas resmi anak sebagai bukti diri anak yang berusia kurang dari 17 tahun dan belum menikah yang nantinya diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota Pemerintah menerbitkan Kartu Identitas Anak bertujuan untuk meningkatkan pendataan, perlindungan dan pelayanan public serta sebagai upaya memberikan perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional warga Negara Indonesia.

Penerbitan Kartu Identitas Anak tidak perlu dilakukan perekaman data kependudukan sebagaimana penerbitan KTP Elektronik namun setelah memasuki usia 17 tahun harus mengikuti perekaman guna diterbitkannya KTP Elektronik pengganti Kartu Identitas Anak. Kartu Identitas Anak (KIA) berisikan nama, alamat,

---

<sup>26</sup> Anonim, 2011, "Visi dan Misi", dari <http://disdukcapilmusirawas.org/apa-itu-kia-kartu-identitas-anak/> diakses pada 26 Oktober 2017 20:06pm

nama orang tua, nomor kartu penduduk, dan sejumlah identitas diri lainnya.<sup>27</sup>

#### **E. Permendagri Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak**

Permendagri Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak telah dijelaskan bahwa saat ini anak berusia kurang dari 17 tahun dan belum menikah tidak memiliki identitas penduduk yang berlaku secara nasional dan terintegrasi dengan sistem informasi dan administrasi kependudukan, maka dari itu Pemerintah pun wajib untuk memberikan identitas kependudukan kepada seluruh penduduk warga negara Indonesia yang berlaku secara nasional sebagai upaya perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional bagi warga negaranya terutama anak yang masih dibawah umur dengan pemberian identitas kependudukan kepada anak yang diberi nama Kartu Identitas Anak kepada anak agar mendorong peningkatan pendataan, perlindungan dan pelayanan publik untuk mewujudkan hak terbaik bagi anak.

Pemerintah menerbitkan Kartu Identitas Anak itu bertujuan untuk meningkatkan pendataan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil setempat, serta memberi perlindungan dan pelayanan publik sebagai upaya memberikan pemenuhan hak konstitusional warga negaranya.

---

<sup>27</sup> Anonim, 2011, "Visi dan Misi" <http://dispendukcapil.grobogan.go.id/kartu-identitas-anak-kia> diakses pada 26 Oktober 2017 20:15pm



Dinas Kependudukan dan pencatatan Sipil daerah setempatlah yang bertanggungjawab dalam pelaksanaan Kartu Identitas Anak, karena Dinas Kependudukan dan pencatatan sipil bertugas dilingkup kependudukan dan kependataan penduduk. Maka dari itu dinas terkait harus memberi pelayanan publik yang maksimal agar pelaksanaan Kartu Identitas Anak dapat terpenuhi dan hak Konstitusional setiap warga negara terutama anak dibawah umur mendapatkan hak konstitusional sebagai warga negara Indonesia.