

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Permasalahan kependudukan di Indonesia merupakan masalah yang perlu ditindak lanjuti oleh pemerintah terutama dalam negara berkembang, tetapi bagi negara-negara maju masalah kependudukan juga harus bisa diselesaikan oleh pemerintah dengan baik. Adanya masalah kependudukan hingga saat ini merupakan salah satu permasalahan bagi Indonesia secara keseluruhan karena menyangkut banyak segi bidang permasalahan. Dalam melakukan pelayanan kepada warga negara semakin ditingkatkan oleh pemerintah melalui berbagai kebijakan yang sudah ditetapkan.

Untuk memberikan perlindungan terhadap warga negara dan status pribadi dalam setiap warga negaranya Status Kependudukan bagi warga negara sangat penting untuk diperhatikan oleh Pemerintah, dalam melakukan perlindungan terhadap warga negara yang ada di Indonesia maupun diluar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia perlu dilakukan upaya pemerintah untuk mengatur Administrasi Kependudukan bagi seluruh warga negara. Menurut tambunan (2016:2) Administrasi kependudukan sebagai suatu sistem diharapkan dapat diselenggarakan sebagai bagian dari penyelenggaraan administrasi negara. Dari sisi kepentingan penduduk, administrasi kependudukan memberikan pemenuhan hak-hak administratif. Administrasi kependudukan diarahkan untuk memenuhi hak asasi setiap orang dibidang administrasi kependudukan.

Tentunya pemerintah memiliki upaya dalam melindungi hak-hak administratif terhadap identitas anak yang belum memiliki KTP untuk status kependudukannya. Dalam hal ini administrasi mengenai kependudukan yang disebut administrasi kependudukan merupakan sebuah titik tolak atau dasar dalam pembuatan kebijakan yang mencakup segala hal mengenai kependudukan yang merekap seluruh jumlah penduduk beserta identitas data lainnya, bagaimana sebuah kebijakan dapat diambil dikutip oleh Kridawati (2010:128). Mengenai tertib administrasi kependudukan dilaksanakan pemerintah melalui penertiban dokumen kependudukan sebagai upaya pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, kewajiban pemerintah untuk memberikan identitas kependudukan kepada seluruh penduduk yang berlaku secara nasional sebagai upaya perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional warga negara.

Perlindungan pemerintah terhadap anak merupakan langkah terpenting dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia dimasa yang akan datang, bahwasanya anak merupakan potensi strategis yang akan menentukan keberlanjutan dalam meningkatkan perkembangan Indonesia. Keberadaan anak merupakan sebagai aset bangsa yang perlu dilindungi dan dijamin hak-haknya dalam meneliti masa depannya. Salah satu upaya pemerintah dalam memberikan dan melindungi hak anak atas identitas diwujudkan dengan menerbitkan program Kartu Identitas Anak (KIA). Menurut Novitarini (2003:19) Kebijakan Penerbitan Kartu Identitas Anak karena Akte Kelahiran yang dimiliki oleh seorang anak tidaklah cukup, karena pada dasarnya akte kelahiran yang diterbitkan hanya

memberikan status kepada anak. Akta Kelahiran hanya menunjukkan keabsahan legalitas seseorang dan menunjukkan kewarganegaraan seseorang.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 tahun 2014 Tentang Perubahan atas undang-undang nomor 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak dijelaskan bahwa Hak anak mempunyai posisi khusus dalam Undang-Undang atas kelangsungan hidup, tumbuh, berkembang dan hak untuk mendapatkan suatu perlindungan. Anak merupakan tunas, potensi dan generasi muda penerus cita-cita perjuangan bangsa, serta memiliki peran strategis dan mempunyai ciri dan sifat khusus yang menjamin kelangsungan eksistensi bangsa dan negara pada masa depan. Perlindungan anak merupakan usaha dan kegiatan seluruh lapisan masyarakat dalam berbagai kependudukan dan peranan. Anak-anak juga merupakan bagian dari warga negara Indonesia yang mana mereka harus diberikan perlindungan dan hak untuk memiliki identitas sesuai dengan amanah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Dalam status identitas anak juga terdapat hak dan kewajiban untuk dilindungi oleh negara, dengan berbagai upaya dan terus melakukan perwujudan perlindungan terhadap identitas anak tersebut.

Kepemilikan Kartu Identitas Anak merupakan suatu bentuk pencatatan data diri atau identitas dari seorang anak, selain kepemilikan Akta Kelahiran sebagai bukti resmi bahwa anak tersebut merupakan warga Negara Indonesia dan sebagai bentuk kewajiban yang dilaksanakan oleh negara dalam hal pemenuhan hak anak untuk memperoleh pelayanan fasilitas umum dengan baik.

Kartu Identitas Anak juga merupakan bagian dari hak atas identitas yang termasuk dalam bentuk pengakuan negara terhadap keberadaan dari seorang warga negara. Hak Anak mempunyai posisi khusus dalam Undang-Undang atas kelangsungan hidup, tumbuh, berkembang dan hak untuk mendapatkan suatu perlindungan. Anak merupakan tunas, potensi dan generasi muda penerus cita-cita perjuangan bangsa, serta memiliki peran strategis dan mempunyai ciri dan sifat khusus yang menjamin kelangsungan eksistensi bangsa dan negara pada masa depan dikutip oleh Djamil (2013: 8).

Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Dalam peraturan Permendagri Nomor 02 Tahun 2016 akhirnya memberlakukan Kartu Identitas Anak (KIA) yang diharapkan menjadi kartu identitas bagi anak. Permendagri ini diterbitkan berdasarkan amanat Undang Undang Nomor 23 Tahun 2016 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang NO 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Didalam penjelasan umum Undang-Undang tersebut menjelaskan bahwa Nomor Induk Kependudukan (NIK) adalah identitas penduduk Indonesia dan merupakan kunci akses untuk melakukan verifikasi dan validasi data jati diri seseorang guna mendukung pelayanan publik di bidang Administrasi Kependudukan. Salah satu elemen yang tercantum didalam KIA adalah NIK, sementara Akta Kelahiran tidak mencantumkan NIK seseorang sehingga KIA dapat memberikan identitas bagi pemiliknya. Selain itu adanya identitas juga memberikan pengakuan terhadap jati diri seseorang sehingga KIA itu penting sebagaimana tercantum dalam Undang-

Undang Dasar 1945 Pasal 28D ayat 1 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

KIA dianggap penting mengingat hingga kini tidak ada kartu identitas bagi anak, walaupun anak tersebut telah memiliki akte kelahiran dan atau tentunya memiliki kartu pelajar namun belum ada nomor identitas kependudukan bagi anak. Hal ini yang mendorong pemerintah untuk membuat program terkait Identitas Anak. Pemerintah sudah mengesahkan pemberlakuannya melalui regulasi yang terdapat dalam Permendagri Nomor 02 Tahun 2016. Kebijakan Kartu Identitas Anak termasuk salah satu pelayanan publik yaitu bagian dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam pendataan penduduk khusus anak-anak. Dengan adanya Kartu Identitas Anak penting bagi perlindungan hukum bagi anak tersebut, terdapat manfaat dan keuntungan yang diperoleh dari Kartu Identitas Anak ini. Selain itu peraturan ini juga diterbitkan sebagai bentuk kewajiban pemerintah untuk memberikan identitas kependudukan kepada seluruh penduduknya yang berlaku secara nasional. Orang tua dapat mengajukan permohonan penerbitan KIA bagi anaknya dalam rangka pendataan, perlindungan dan pelayanan publik untuk mewujudkan hak terbaik bagi anak itu sendiri.

Dengan melaksanakan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 kebijakan Kartu Identitas Anak telah dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lamongan. Berikut ini data mengenai jumlah anak usia 0-17 tahun dan jumlah anak yang sudah memiliki Kartu Identitas Anak

Tabel 1.1
Jumlah Penduduk Usia 0-17 Tahun dan Kepemilikan KIA Per Kecamatan
di Kabupaten Lamongan Tahun 2018-2019

NO	KECAMATAN	Usia 0-17 Tahun			
		TAHUN 2018		TAHUN 2019	
		JUMLAH	PEMILIK KIA	JUMLAH	PEMILIK KIA
1	SUKORAME	4.463	6	4.436	697
2	BLULUK	4.907	3	4.908	1.728
3	MODO	11.304	16	11.297	417
4	NGIMBANG	11.044	15	11.014	275
5	BABAT	23.488	80	23.406	3.054
6	KEDUNGPRING	14.647	27	14.618	356
7	BRONDONG	19.704	45	19.674	1.347
8	LAREN	11.793	15	11.840	713
9	SEKARAN	10.507	23	10.500	876
10	MADURAN	8.374	7	8.422	485
11	SAMBENG	11.386	13	11.407	1.463
12	SUGIO	14.309	52	14.270	864
13	PUCUK	11.856	794	11.848	1.182
14	PACIRAN	25.965	34	25.985	990
15	SOLOKURO	11.414	14	11.491	132
16	MANTUP	10.769	178	10.804	638
17	SUKODADI	14.294	459	14.248	1.627
18	KARANGGENENG	10.971	28	10.897	507
19	KEMBANGBAHU	11.678	35	11.674	1.194
20	KALITENGAH	9.170	14	9.142	615
21	TURI	13.791	101	13.809	3.135
22	LAMONGAN	18.208	688	18.323	4.456
23	TIKUNG	10.957	344	10.985	2.504
24	KARANGBINANGUN	10.530	553	10.511	971
25	DEKET	11.187	82	11.168	1.781
26	GLAGAH	11.153	236	11.148	1.066
27	SARIREJO	5.507	100	5.575	1.026
TOTAL		333.376	3.962	333.400	34.099
PROSENTASE			1,19%		10,23%

Sumber : Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lamongan, 2019

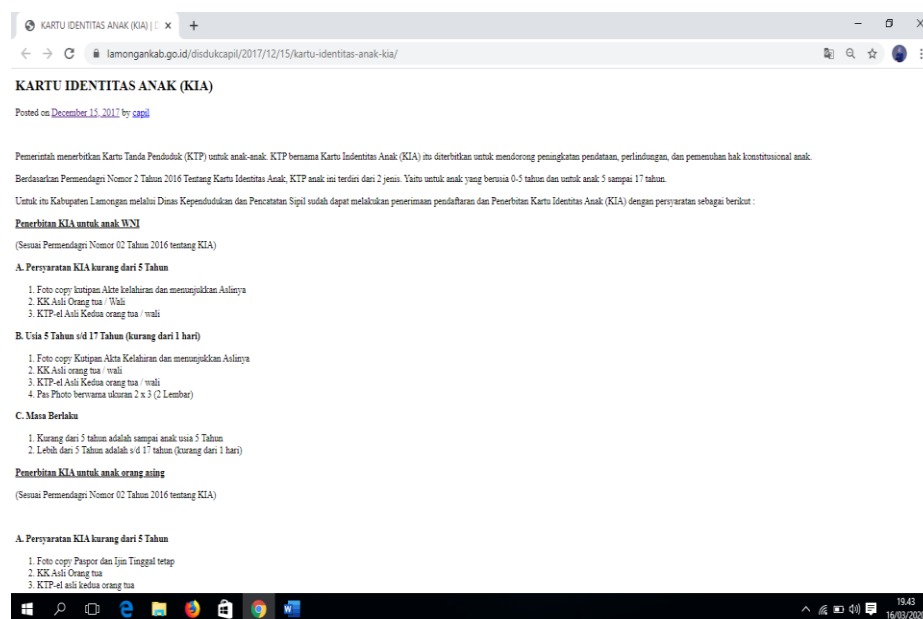
Berdasarkan Tabel 1.1 Pada tahun 2018 terdapat 3.962 dari 333.376 anak yang seharusnya memiliki Kartu Identitas Anak dalam hal ini total terdapat 27 Kecamatan dalam hal ini masih terdapat kurang maksimalnya implementasi KIA sebab terdapat jumlah yang masih sangat sedikit yang memiliki KIA dengan jumlah seluruh anak usia 0-17 Tahun yang memiliki KIA hanya 1,19%. Pada tahun 2019 meskipun terdapat peningkatan pada kepemilikan KIA yaitu 34.091 dari 333.400, jumlah penduduk 0-17 Tahun yang memiliki KIA pada tahun 2019, jika diprosentasekan hanya 10,23% dari total keseluruhan. Jika dilihat jumlah anak Kabupaten Lamongan yang harus mendapatkan KIA tersebut tentu menjadi tugas Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Lamongan untuk memastikan seluruh anak di Kabupaten Lamongan mendapatkan KIA sebagai upaya pemenuhan hak atas identitas anak. Dalam hal ini implementasi KIA di Kabupaten Lamongan juga dibutuhkan peran aktif orang tua sebagai bagian dari masyarakat berpengaruh pada pencapaian pelaksanaan KIA dan bagaimana upaya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lamongan dapat memaksimalkan dalam kepemilikan Kartu Identitas Anak.

Kepemilikan Kartu Identitas Anak telah dijelaskan dalam Permendagri No. 22 Tahun 2016 dengan berbagai penjelasan yang dikemukakan pemerintah akan pentingnya Kartu Identitas Anak (KIA), bagi anak di bawah 17 tahun. Dalam peraturan Permendagri Nomor 02 Tahun 2016 Pasal 1 ayat 5 menyatakan bahwa perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berprestasi secara

optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan serta mendapat perlindungan dan kekerasan dan diskriminasi.

Implementasi Kebijakan Program Kartu Identitas Anak di Kabupaten Lamongan sudah dilaksanakan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lamongan dengan penyampaian yang melalui WEB pada tahun 2017 yang bisa dilihat oleh masyarakat. Namun, masyarakat belum sepenuhnya mengetahui adanya Kartu Identitas Anak di Kabupaten Lamongan yaitu kepemilikan Kartu Identitas Anak yang masih rendah.

Gambar 1.1
WEB KIA



Sumber : <https://lamongankab.go.id/>

Kendati demikian Implementasi Kartu Identitas Anak yang efektif diberlakukan di Kabupaten Lamongan sejak tahun 2017 belum terimplementasi sesuai dengan target yang telah direncanakan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lamongan. Hal ini seperti yang dinyatakan oleh Kepala Dinas Kependudukan dan Penacatatan Sipil Kabupaten Lamongan,

sebagaimana yang terdapat pada pemberitaan yang dimuat, sebagaimana yang dikutip oleh media online detik.com :

“Lamongan - Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Dispendukcapil) Lamongan akan mencetak Kartu Identitas Anak (KIA) Desember mendatang. KIA adalah pengganti Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang diperuntukkan bagi anak di bawah usia 17 tahun.

Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Dispendukcapil) Lamongan, Rusgianto mengatakan, Desember mendatang pihaknya akan mengawali pembuatan KIA. Hanya saja, kata Rusgianto, pembuatan KIA tersebut akan dilakukan secara bertahap. Yakni, sudah dimulai membuat sekitar 1.500 KIA. Rusgianto menjelaskan, kegunaan KIA tidak seperti KTP. Jika KTP terkadang harus dilampirkan untuk keperluan tertentu. Meski belum diterapkan dalam waktu dekat, Rusgianto sudah melakukan beberapa persiapan untuk pengadaan KIA.

Pihaknya, jelas dia, akan menuntaskan program KIA sesuai target, yakni tuntas tahun 2019. "Di Lamongan ada 312.064 anak, kita targetkan 2019 sudah bisa tuntas," tandasnya.” Sumber : (<https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-3649509/dispdukcapil-lamongan-akan-cetak-kartu-identitas-anak> diakses pada Senin, 17 Desember 2019, 19:25 WIB)

Berdasarkan pada pemberitaan diatas dengan seperti yang dinyatakan oleh Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lamongan, implementasi Kartu Identitas Anak di Kabupaten Lamongan ini diharapkan dalam jangka waktu 2 tahun dapat dituntaskan dan Program Kartu Identitas Anak di Kabupaten Lamongan sudah disampaikan kepada masyarakat. namun dalam Implementasi Kartu Identitas Anak (KIA), hingga ditahun 2019 yang memiliki KIA hanya 10.23% dari total keseluruhan anak usia 0-17 Tahun yang seharusnya pada tahun 2019 kepemilikan KIA akan ditargetkan tuntas oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lamongan.

Dengan adanya kebijakan program Kartu Identitas Anak yang menjadi bagian pelayanan publik Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten

Lamongan, dalam melaksanakan pelayanan publik Kabupaten Lamongan mendapat penghargaan pelayanan publik terbaik sebagaimana terdapat pada pemberitaan yang dimuat Suryamalang.com :

“SURYAMALANG.COM, LAMONGAN - Penghargaan bergengsi kembali diterima Pemkab Lamongan. Kali ini Pemkab Lamongan ditetapkan sebagai penyelenggara pelayanan publik terbaik oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB).

Penghargaan tersebut diterima Bupati Lamongan, Fadeli dari MenPan RB, Syafruddin dalam acara Penyampaian Hasil Evaluasi dan Apresiasi untuk Penyelenggaraan Publik 2018 di Grand Ballroom Raflesia di Balai Kartini Jakarta, Selasa (27/11/2018).

“Pembenahan sektor pelayanan publik menjadi urat nadi kami dalam menata manajemen pemerintahan di Kabupaten Lamongan,” kata Fadeli.

Pemkab Lamongan ditetapkan sebagai penyelenggaraan pelayanan publik terbaik karena ada tiga unit penyelenggaraan pelayanan publik yang mendapat penghargaan dari Kemenpan RB.

Yakni Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu mendapat penghargaan dengan kategori baik, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil juga dengan kategori baik, dan RSUD dr Soegiri mendapat penghargaan dengan kategori sangat baik.”

Sumber:(<https://suryamalang.tribunnews.com/2018/11/28/pemkab-lamongan-raih-predikat-terbaik-pelayanan-publik-kemenpan-rb> diakses pada Jumat 13 Desember 2019, 14:40 WIB)

Berdasarkan pemberitaan diatas dapat diketetahui bahwa Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lamongan mendapatkan penghargaan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) dengan kategori baik. Dengan demikian pelayanan publik yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lamongan lebih baik dibandingkan dengan lainnya. Penghargaan sebagai daerah dengan pelayanan publik terbaik yang diterima oleh Kabupaten Lamongan sejatinya merupakan cerminan dari kualitas pelayanan yang optimal dari segenap

instansi pelayanan publik yang ada di Kabupaten Lamongan diantaranya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang dikategorikan baik.

Namun, dengan memperoleh pelayanan publik dengan kategori baik kondisi dilapangan dalam implementasi Kartu Identitas Anak masih ditemui adanya ketimpangan kepemilikan Kartu Identitas Anak dengan jumlah keseluruhan anak usia 0-17 Tahun. Dalam implementasi Kartu Identitas Anak Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lamongan hingga tahun 2019 belum bisa dituntaskan sesuai target, hingga saat ini kepemilikan Kartu Identitas Anak ini masih mencapai 10.23%.

Mendasarkan pada data yang telah diuraikan penulis adanya ketimpangan antara jumlah anak usia 0-17 Tahun yang belum memiliki KIA dengan anak yang sudah memiliki KIA kurang memenuhi target hingga tahun 2019 ini. Peneliti berpendapat bahwa pelaksanaan penerapan kebijakan ini perlu ditinjau dari beberapa variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Oleh karena itu, penelitian ini mempunyai judul **“Implementasi Kebijakan Program Kartu Identitas Anak di Kabupaten Lamongan”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka perumusan masalah pada penelitian sebagai berikut: Bagaimana implementasi Kebijakan Program Kartu Identitas Anak di Kabupaten Lamongan ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan yang ingin dicapai pada penelitian ini yaitu untuk mendeskripsikan dan

menganalisis Implementasi Kebijakan Program Kartu Identitas Anak di Kabupaten Lamongan.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Penelitian ini berguna untuk penunjang pendidikan dan bahan pembandingan bagi peneliti lainnya dalam melakukan penelitian sejenis di masa yang akan datang, serta sebagai acuan akademik dalam mengembangkan ilmu pengetahuan.

2. Bagi Mahasiswa

a) Dapat memperdalam pengetahuan tentang implementasi Kebijakan Kartu Identitas Anak di Kabupaten Lamongan.

b) Dapat menerapkan teori atau pengetahuan yang diperoleh di bangku perkuliahan progam studi Ilmu Administrasi Publik.

3. Bagi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lamongan

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan informasi kepada Pimpinan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lamongan untuk dapat mengevaluasi dan meningkatkan pelaksanaan Kebijakan Program Kartu Identitas Anak (KIA).