

## **BAB I**

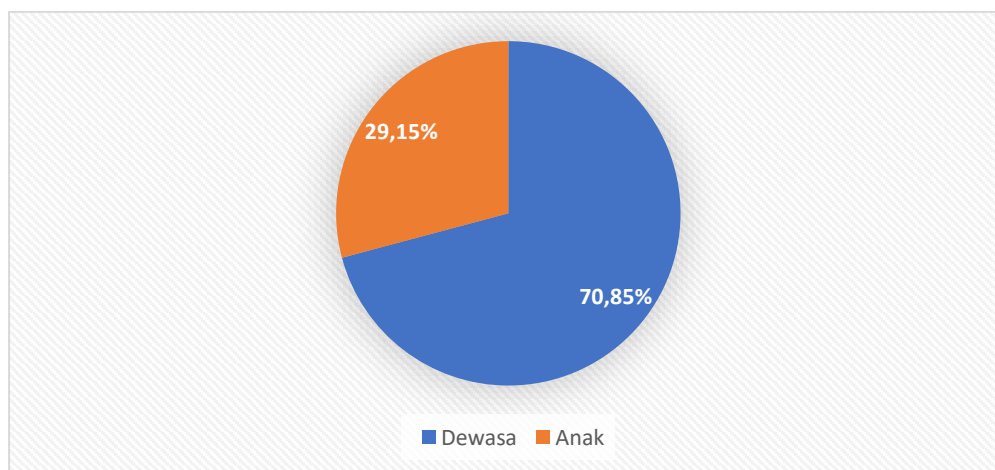
### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Penyediaan data identitas kependudukan secara akurat merupakan tanggung jawab pemerintah untuk memenuhi hak warga negara Indonesia serta upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat (Dewi, 2020; Sururama & Bintang Permana, 2021). Pentingnya kartu identitas sebagai dokumen pribadi memiliki kegunaan dalam memberikan akses ke berbagai layanan publik. Peningkatan pendataan, perlindungan, serta pemenuhan konstitusional untuk seluruh warga negara dituangkan dalam bentuk kartu identitas (Prabawati & Firnanda, 2020). Pembuatan kartu identitas di Indonesia merupakan bagian dari pelayanan publik yang sekaligus bentuk pengamatan dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kewajiban pemerintah kepada seluruh penduduk warga Negara Indonesia yakni dengan memberikan identitas kependudukan sebagai upaya perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional yang berlaku secara nasional (Irenes & Setiamandani, 2019). Sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD 1945 tentang tujuan bangsa Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Oleh karena itu, kartu identitas menjadi penting dalam mengidentifikasi individu secara akurat, seperti distribusi bantuan sosial, program kesejahteraan, hingga layanan publik lainnya.

Kaitannya dengan pentingnya kartu identitas semakin relevan ketika melihat komposisi penduduk Indonesia yang cukup besar dan beragam. Berdasarkan Proyeksi Penduduk Interim 2020-2023 dari BPS pada tahun 2021, komposisi warga negara

Indonesia terdiri dari usia anak dan usia dewasa dengan populasi sekitar 272.682.515 individu. Berdasarkan jumlah yang ada, 79.486.424 orang merupakan penduduk usia anak dengan rentang usia 0-17 tahun. Sementara sisanya, sekitar 193.196.091 individu yakni 70,85 persen diisi oleh penduduk usia dewasa.



**Gambar 1. 1 Presentase Penduduk Anak dengan Penduduk Dewasa, 2021**  
**Sumber:** Proyeksi Penduduk Interim 2020-2023, BPS 2021

Menurut data KemenPPPA pada Profil Anak Indonesia 2022, terjadi perubahan jumlah penduduk anak di Indonesia, yang ditunjukkan dalam presentase penduduk interim 2020-2023. Jumlah komposisi penduduk anak usia 0 s.d. 17 tahun di Indonesia pada tahun 2023 yaitu 29,15% mencapai angka 79,4 juta jiwa (sumber data proyeksi penduduk interim 2020-2023, BPS). Hal tersebut menunjukkan perlu adanya perhatian dari pemerintah mengenai standar hidup dan perkembangan anak sejak dini (Prabawati & Firnanda, 2020).

Melihat besarnya populasi anak yang mencapai hampir sepertiga dari total penduduk, administrasi kependudukan yang efisien menjadi krusial untuk memastikan hak-hak anak terpenuhi dengan baik (Maesaroh, 2021). Negara memiliki tanggung jawab untuk memberikan identitas resmi kepada setiap Warga Negara Indonesia (WNI), baik yang berada di luar negeri maupun di dalam negeri, melalui Kartu Tanda

Penduduk (KTP) sebagai bukti autentik untuk memudahkan masyarakat dalam beraktivitas hingga kepengurusan administratif lainnya. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014, yang merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, menyatakan bahwa anak-anak diakui sebagai tunas bangsa, potensi, dan generasi muda yang akan melanjutkan cita-cita perjuangan bangsa. Ini penting untuk memastikan hak-hak anak dalam pertumbuhan dan perkembangannya.

Di Indonesia, pentingnya Kartu Identitas Anak (KIA) telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak. Dalam isi peraturan tersebut menyatakan pemerintah memiliki kewajiban untuk memberikan identitas kependudukan kepada seluruh warga negara Indonesia. Identitas ini berlaku secara nasional dan merupakan bagian dari upaya untuk melindungi serta memenuhi hak-hak konstitusional setiap warga negara, tak terkecuali bagi anak. Pasal 1 ayat 7 juga menyatakan bahwa Kartu Identitas Anak (KIA) merupakan dokumen resmi yang berfungsi sebagai bukti identitas bagi anak-anak di bawah 17 tahun dan belum menikah, dikeluarkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di tingkat Kabupaten/Kota.

Kebijakan pembentukan Kartu Identitas Anak diterapkan karena akta lahir anak dianggap belum cukup memadai sebagai bukti identitas diri. Pada dasarnya, akta kelahiran yang berfungsi sebagai dokumen legal yang mengesahkan kelahiran seorang anak dan mencerminkan status anak sebagai warga negara yang dilahirkan dari orang tua, sehingga kurang memenuhi persyaratan pembuktian identitas yang lebih komprehensif. Identitas dari seorang anak dapat dibuktikan melalui kartu identitas, sedangkan realita yang terjadi saat ini anak-anak di bawah usia 17 tahun belum

memiliki kartu identitas yang berlaku secara nasional dan terpadu dalam Sistem Informasi Administrasi Kependudukan. Salah satu aspek yang termasuk dalam tanggung jawab pemerintah adalah mengelola sistem administrasi kependudukan, yang secara praktis terkait erat dengan aspek-aspek hak sipil dan hak perdata yang dimiliki oleh warga negara (Masrin, 2013 dalam Male, 2023).

Kota Surabaya menjadi kota yang berupaya untuk terus memperbaiki sistem administrasi kependudukan dan peningkatan pelayanan publik, khususnya bagi anak-anak. Surabaya menonjol sebagai kota yang secara progresif telah mengimplementasikan KIA dengan cakupan yang luas, mencapai 83,15% menurut data dari Dispendukcapil setempat. Komitmen Surabaya dalam menyempurnakan sistem identitas anak ini mencerminkan langkah signifikan untuk mengatasi tantangan administrasi kependudukan yang dihadapi anak-anak di bawah usia 17 tahun, yang seringkali hanya memiliki akta kelahiran sebagai bukti legalitas. Surabaya menjadi contoh keberhasilan dalam pelaksanaan program KIA yang dapat diikuti oleh kota-kota lainnya untuk meningkatkan layanan identitas anak dan memperkuat sistem administrasi kependudukan. Program KIA di Surabaya berfungsi ganda sebagai identitas dan alat pembayaran non-tunai seperti Katepay, yang mendukung keamanan dan efisiensi transaksi di sekolah.

Pemerintah Kota Surabaya, melalui Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dispendukcapil) telah berhasil mendistribusikan Kartu Identitas Anak (KIA) hingga mencapai 83,15%. Hal tersebut diungkapkan melalui data website Pemerintah Kota Surabaya.

surabaya.go.id – “Kepala Dispendukcapil Kota Surabaya Eddy Christijanto menjelaskan berdasarkan data yang dimiliki Dispendukcapil Surabaya, hingga saat ini sudah ada sebanyak 612.529 anak yang sudah mengantongi KIA di

Surabaya. “Jumlah ini merupakan 83,15 persen dari total anak di Surabaya,” kata Eddy di ruang kerjanya, Jumat (16/2/2024).

Sumber : <https://www.surabaya.go.id/id/berita/78629/612529-anak-surabaya-sudah-kantongi-kia-yang-bisa-digunakan-untuk-katepay>, diakses pada tanggal 03 Maret 2024.

Berita tersebut mengindikasikan bahwa presentase penduduk yang telah memiliki KIA belum mencapai 100%. Oleh karena itu, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya perlu memperkuat upaya sosialisasi kepada masyarakat mengenai pentingnya memiliki KIA untuk meningkatkan cakupannya. Hal tersebut selaras dengan pernyataan David Yama, Direktur Pendaftaran Penduduk Ditjen Dukcapil Kemendagri dalam sebuah pertemuan audiensi dengan Kompas Gramedia Group, sebagaimana dikutip dalam artikel *dukcapil.kemendagri.go.id*,

*dukcapil.kemendagri.go.id* – “Saat ini sudah 35.718.938 anak telah memiliki KIA atau 46,64 persen. Memang sudah melebihi target nasional di tahun 2022 sebesar 40 persen, namun tetap harus dikejar sisanya karena masih ada 53,36 persen anak yang belum memiliki KIA,” jelas Yama.

Sumber : <https://dukcapil.kemendagri.go.id/phln/read/dukcapil-kemendagri-dan-gramedia-kerja-sama-optimalkan-pemanfaatan-kia>, diakses pada tanggal 03 Maret 2024.

Berdasarkan artikel tersebut Direktur Pendaftaran Penduduk Ditjen Dukcapil Kemendagri menyatakan bahwa untuk KIA masih perlu dorongan agar memberikan kesadaran kepada anak-anak dan orang tua bahwa KIA sama pentingnya seperti KTP. Selain itu, sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) RI Nomor 2 tahun 2016 pasal 20 tentang Kartu Identitas Anak, KIA memiliki peran penting sebagai kartu identitas resmi bagi anak-anak berusia di bawah 17 tahun. Dalam ketentuan tersebut, juga diharapkan adanya perluasan fungsi tidak hanya sebagai identitas penduduk saja. Berikut data pemilik KIA di Surabaya dari tahun 2022-2024.

**Tabel 1. 1 Jumlah Pemilik KIA di Surabaya Tahun 2023**

KECAMATAN WILAYAH	MEMILIKI	BELUM MEMILIKI	PERSENTASE (%)
KOTA SURABAYA	533.043	222.767	70,53
KARANG PILANG	13.488	4.973	73,06
WONOCOLO	13.992	5.765	70,82
RUNGKUT	20.355	9.814	67,47
WONOKROMO	25.482	11.054	69,74
TEGALSARI	17.101	6.483	72,51
SAWAHAN	35.604	12.790	73,57
GENTENG	10.229	3.645	73,73
GUBENG	22.245	8.277	72,88
SUKOLILO	19.840	8.657	69,62
TAMBAKSARI	40.310	14.976	72,91
SIMOKERTO	17.173	6.444	72,71
PABEAN CANTIAN	13.415	5.628	70,45
BUBUTAN	17.714	6.480	73,22
TANDES	17.784	5.669	75,83
KREMBANGAN	21.354	8.272	72,08
SEMAMPIR	32.994	18.529	64,04
KENJERAN	35.105	15.726	69,06
LAKARSANTRI	11.580	4.753	70,90
BENOWO	13.656	5.579	71,00
WIYUNG	12.681	5.357	70,30
DUKUH PAKIS	10.063	4.281	70,15
GAYUNGAN	7.046	3.591	66,24
JAMBANGAN	10.150	3.809	72,71
TENGGILIS MEJOYO	10.279	4.135	71,31
GUNUNG ANYAR	10.055	5.534	64,50
MULYOREJO	12.691	7.948	61,49
SUKOMANUNGGAL	19.039	7.004	73,11
ASEM ROWO	8.874	4.794	64,93
BULAK	8.965	3.482	72,03
PAKAL	11.950	4.134	74,30
SAMBIKEREP	11.829	5.184	69,53

Sumber: <https://disdukcapil.surabaya.go.id/beranda/statistik/>, diolah penulis

Dalam Pasal 386 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa kesadaran terhadap pentingnya inovasi diperlukan untuk

meningkatkan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Diharapkan dengan adanya inovasi baru, kinerja tata kelola pemerintahan daerah dapat ditingkatkan, mencakup peran pemerintah dalam penyelenggaraan, pelaksanaan pembangunan, serta pelayanan publik (Solong & Muliadi, 2021). Konsep inovasi dalam sektor administrasi publik merupakan bagian dari perkembangan paradigma *New Public Management* (NPM). NPM memiliki prinsip, salah satunya yaitu persaingan (*competitiveness*) yang berarti dalam sebuah organisasi publik dapat bertahan di era persaingan ketika organisasi tersebut dapat mengatasi masalah publik secara kreatif dan efektif melalui inovasi. Inovasi bisa diartikan sebagai gagasan-gagasan baru yang berfungsi efektif atau *new ideas that work*, artinya inovasi terkait dengan ide-ide baru yang memiliki manfaat nyata (Albury, 2003 dalam Suwarno, 2008).

Keberhasilan inovasi bergantung pada kemampuan untuk menciptakan dan menerapkan proses, produk, layanan, serta metode penyampaian baru yang mampu menghasilkan peningkatan yang signifikan dalam hal efisiensi, efektivitas, dan kualitas (Suwarno, 2008). Pada dasarnya, inovasi dalam pelayanan publik melibatkan penciptaan dan penerapan hal-hal baru yang kreatif untuk meningkatkan layanan. Tujuannya adalah untuk memecahkan berbagai masalah publik dan mencapai sasaran organisasi sektor publik. Namun, inovasi ini harus tetap mengikuti prinsip-prinsip peningkatan efektivitas, efisiensi, dan kualitas layanan, tanpa konflik kepentingan, berfokus pada kepentingan umum, memperhatikan nilai-nilai etika, dan dapat dipertanggungjawabkan (Prabowo et al., 2022).

Dalam hal ini, Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dispendukcapil) telah menghadirkan sebuah inovasi bernama Katepay. Dimana inovasi ini merupakan bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan

Pemerintahan Daerah (Peraturan Walikota Surabaya Nomor 139 Tahun 2022). Katepay dibentuk sebagai respons terhadap semakin kompleksnya kebutuhan masyarakat modern dan dinamika perkembangan teknologi informasi. Katepay merupakan sebuah perluasan fungsi dari Kartu Identitas Anak (KIA), yang sebelumnya hanya digunakan sebagai dokumen identitas anak-anak, menjadi sebuah sistem pembayaran nontunai yang canggih. Katepay memungkinkan anak-anak untuk melakukan transaksi pembayaran di berbagai tempat, seperti *merchant* kantin sekolah, tempat rekreasi, restoran, dan hingga angkutan umum, tanpa perlu menggunakan uang tunai. Katepay sebagai alat pembayaran elektronik telah tercantum di dalam daftar inovasi daerah menurut Peraturan Walikota Nomor 139 Tahun 2022 tentang Daftar Inovasi Daerah dengan perangkat daerah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

Perluasan fungsi Kartu Identitas Anak (KIA) menjadi Katepay merupakan transformasi signifikan dalam konsep dokumen identitas. Menurut hasil wawancara dengan Bapak Rendy dari Dispendukcapil Surabaya (3 Maret 2024), konsep ini bertujuan mengoptimalkan fungsi KIA tidak sekadar dokumen administratif, melainkan instrumen digital multifungsi. Penelitian Sabela (2023) mengungkapkan bahwa perluasan fungsi KIA menjadi alat pembayaran elektronik bertujuan meningkatkan literasi digital dan inklusi keuangan sejak dini. Hal ini sejalan dengan konsep pemberdayaan anak dalam konteks teknologi informasi, di mana anak-anak diperkenalkan pada sistem transaksi digital yang aman dan terkontrol.

Melalui inovasi yang dihadirkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya, program Katepay diharapkan membawa implikasi positif terhadap perkembangan anak-anak di Surabaya, sekaligus memberikan contoh inspiratif bagi wilayah lain yang berpotensi mengadopsi inovasi serupa dalam upaya memperluas



cakupan layanan publik yang bermutu dan relevan dengan zaman. Selain itu, memunculkan peluang untuk kolaborasi antara sektor publik dan swasta dalam meningkatkan pelayanan publik. Dengan melibatkan Bank Jatim sebagai mitra, program ini membuka pintu bagi inovasi kolaboratif yang dapat memperkaya pelayanan publik dan memajukan ekonomi lokal.

Meskipun Katepay diperkenalkan sebagai sebuah inovasi yang menjanjikan, implementasinya masih menghadapi sejumlah tantangan yang kompleks. Setelah berjalan lebih dari dua tahun sejak Juli 2022, penerapan Katepay terus digencarkan dan disosialisasikan ke seluruh sekolah di Surabaya. Namun, data terbaru yang diperoleh dari website *Pilar.id* pada Februari 2024 menunjukkan bahwa dari total 612.529 pemilik Kartu Identitas Anak (KIA), hanya 215.646 pelajar atau sekitar 35% yang aktif menggunakan dan memanfaatkan Katepay. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam wawancara pendahuluan dengan Bapak Rendy, staf bidang Inovasi dan Pelayanan Publik Dispendukcapil, mengungkapkan bahwa

"...Meskipun Katepay ini ngasih manfaat seperti keamanan transaksi dan kontrol pengeluaran, tapi enggak semua orang tua merasa yakin bahwa fitur ini lebih unggul dibandingkan pembayaran tunai. Beberapa orang tua masih ngerasa kalau uang tunai lebih fleksibel buat kebutuhan anak mereka..." (Hasil wawancara pendahuluan tanggal 18 Juli 2024).

Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Dispendukcapil Surabaya, ditemukan bahwa masih belum optimalnya penerapan Katepay karena orang tua yang merasa lebih mudah menggunakan uang tunai. Hal ini juga dipertegas oleh penelitian Sabela (2023) yang menemukan bahwa sebagian besar siswa dan orang tua belum merasakan keunggulan nyata dari Katepay dibandingkan pembayaran tunai.

Katepay diharapkan dapat mendukung kebijakan transformasi digital dalam administrasi kependudukan, seperti yang tercantum dalam Permendagri No. 2 Tahun

2016 dan Perwali Surabaya No. 139 Tahun 2022. Namun, wawancara pendahuluan dengan Ibu Sari, guru dan tim pengelola kantin di SMPN 42 menyatakan bahwa:

"Sebagian besar siswa memang sudah memiliki KIA yang terhubung sama Katepay, tetapi mereka masih lebih suka menggunakan uang tunai kalau buat transaksi di kantin. Banyak orang tua juga merasa lebih nyaman pakai metode pembayaran konvensional karena enggak semua punya HP yang memadai." (Hasil wawancara pendahuluan tanggal 19 Juli 2024).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Sari bahwa tidak semua siswa dan orang tua memiliki perangkat atau akses teknologi yang memadai. Selain itu, hasil penelitian Sabela (2023) juga menunjukkan bahwa preferensi masyarakat terhadap pembayaran tunai lebih dominan.

Meskipun Katepay dirancang untuk *user-friendly*, tetapi masih dianggap rumit oleh sebagian pengguna. Hasil *pra*-observasi penulis menunjukkan bahwa siswa sering lupa PIN atau menghadapi kendala teknis seperti jaringan internet lambat. Hal itu diperjelas oleh Sabela (2023) bahwa terdapat kerumitan dalam penggunaan Katepay, terutama bagi orang tua yang kurang familiar dengan teknologi digital. Dalam hasil uji coba inovasi Katepay melalui wawancara pendahuluan dengan Bapak Rendy selaku staf bidang inovasi pelayanan publik Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya mengungkapkan bahwa:

"...Meskipun uji coba sudah dilakukan, tidak semua sekolah menerapkan uji coba Katepay secara menyeluruh. Soalnya infrastruktur teknologi di sekolah tersebut yang belum siap untuk mendukung sistem ini..." (Hasil wawancara pendahuluan tanggal 18 Juli 2024).

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Rendy, menunjukkan bahwa uji coba Katepay belum diterapkan menyeluruh di semua sekolah dikarenakan perbedaan infrastruktur dan kesiapan sekolah. Hal ini menyebabkan ketidakpastian di kalangan orang tua dan siswa tentang efektivitas sistem, karena mereka tidak memiliki

kesempatan untuk merasakan langsung pengalaman menggunakan Katepay (Sabela et al., 2023). Selain itu, dalam penelitian oleh Sabela (2023) juga ditemukan meskipun ada beberapa promosi menarik dari *merchant* yang bekerja sama dengan Katepay, tingkat visibilitas manfaat nyata dari penggunaan sistem ini masih rendah. Banyak orang tua dan siswa belum melihat secara langsung dampak positif dari penggunaan Katepay dalam kehidupan sehari-hari mereka, sehingga mengurangi motivasi untuk beralih dari metode pembayaran tradisional.

Melalui latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, peneliti merasa tertarik untuk melakukan penelitian inovasi program Katepay yang diterapkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya. Penelitian ini dilakukan berdasarkan analisis dan kajian mendalam terhadap inovasi program Katepay diterapkan dan kesiapannya untuk dipraktikkan ke SD dan SMP di Surabaya. Berdasarkan teori atribut inovasi yang dikemukakan oleh Everett M Rogers (2003) bahwa atribut inovasi diukur melalui lima indikator, yaitu: 1) *Relative advantage* atau keuntungan relatif; 2) *Compatibilty* atau kesesuaian; 3) *Complexity* atau kerumitan; 4) *Triability* atau kemungkinan dicoba; dan 5) *Observability* atau kemudahan diamati. Oleh sebab itu, berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk mengambil judul **“Inovasi Program Katepay oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, maka diajukan satu permasalahan yaitu bagaimanakah inovasi program Katepay oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini yaitu untuk mendeskripsikan dan menganalisis inovasi program Katepay sebagai perluasan fungsi Kartu Identitas Anak (KIA) oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Diharapkan hasil penelitian ini akan bernilai, tidak secara konseptual tetapi juga secara praktis.

#### **1. Manfaat Teoritis**

Dengan tujuan untuk menjadi sumber informasi bagi mahasiswa, individu, dan organisasi lain yang memiliki minat untuk mendalami dan mengkaji topik atau permasalahan yang terkait serta dapat berupa dengan penelitian ini.

#### **2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan penulis tentang bagaimana Inovasi Program Katepay sebagai Perluasan Fungsi Kartu Identitas Anak (KIA) oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya.