

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada saat ini, anak berusia kurang dari 17 tahun belum memiliki identitas penduduk yang berlaku secara nasional dan terintegrasi dengan Sistem Informasi dan Administrasi Kependudukan (SIAK). SIAK adalah sistem digital nasional untuk mengintegrasikan data kependudukan secara terpusat dari seluruh daerah ke dalam satu sistem. Sistem ini membantu proses administrasi kependudukan menjadi lebih efisien, data kependudukan lebih akurat, dan terbaru secara *real-time*, sehingga pengawasan serta integrasi dari pusat ke daerah berjalan lebih lancar. Oleh karena itu, pemerintah berkewajiban untuk memberikan identitas kependudukan kepada seluruh warga negara Indonesia yang berlaku secara nasional, sebagai upaya perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional warga negara. Setiap anak berhak memiliki identitas diri dan status kewarganegaraan. Pemberian identitas kependudukan kepada anak, akan mendorong peningkatan pendapatan, perlindungan dan pelayanan publik untuk mewujudkan hak-hak anak.

Pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dijelaskan bahwa 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. Dokumen kependudukan menjadi alat bukti yang dihasilkan dari pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, sedangkan data kependudukan adalah data perseorangan dan/atau data yang terstruktur sebagai hasil dari kegiatan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil. Oleh karena itu, negara berkewajiban memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk dan/atau Warga Negara Indonesia.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 Pasal 2 tentang Kartu Identitas Anak, menjelaskan bahwa pemerintah menerbitkan

KIA bertujuan untuk meningkatkan pendataan, perlindungan dan pelayanan publik serta sebagai upaya memberikan perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional warga negara. Untuk meningkatkan pendataan, KIA membantu pemerintah dalam mengumpulkan data tentang anak-anak di berbagai wilayah yang dapat membantu dalam mengidentifikasi dan menganalisis perubahan demografis yang terjadi, sehingga mempermudah administrasi kependudukan dan perencanaan program publik bagi anak. Untuk perlindungan, KIA memberikan perlindungan terhadap hak-hak anak secara konstitusional. KIA membantu mencegah praktik-praktik negatif seperti perdagangan anak, memberikan bukti identitas legal bagi anak, serta memastikan anak mendapatkan akses hak dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan perlindungan hukum. Selain itu, KIA juga memudahkan anak dalam mengakses berbagai pelayanan publik, seperti layanan kesehatan, pendaftaran sekolah, transportasi, fasilitas perbankan, hingga pengurusan dokumen administrasi lainnya.

Kartu Identitas Anak (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 (Permendagri, 2016). Kebijakan Kartu Identitas Anak (KIA) pertama kali dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, khususnya melalui Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Ditjen Dukcapil). Kebijakan ini menjadi bagian dari reformasi besar dalam sistem administrasi kependudukan untuk memberikan identitas hukum kepada seluruh penduduk Indonesia sejak usia dini, termasuk anak-anak. Kartu Identitas Anak (KIA) dibuat untuk mendukung perencanaan pembangunan negara yang lebih efektif dengan menghimpun informasi tentang penduduk, termasuk anak-anak, dan memahami apa yang dibutuhkan. Dengan adanya kebijakan Kartu Identitas Anak (KIA), pemerintah ingin mencatat data kependudukan anak secara administratif, sekaligus membangun sistem perlindungan dan pengakuan hukum terhadap anak sebagai subjek yang memiliki identitas sendiri.

Salah satu wilayah yang menjalankan kebijakan KIA yaitu Kota Depok. Kebijakan tersebut diterapkan melalui Peraturan Wali Kota Depok Nomor 51 Tahun 2020 tentang perubahan atas Peraturan Wali Kota Depok Nomor 12 Tahun

2017 tentang Kartu Identitas Anak. Sebelumnya pada tahun 2016, Kota Depok sudah menerapkan kebijakan KIA mengikuti peraturan langsung dari Peraturan Menteri Dalam Negeri. Namun di tahun 2017, pemerintah Kota Depok mengeluarkan kebijakan tentang KIA lewat Peraturan Wali Kota yang merupakan turunan dari Peraturan Menteri Dalam Negeri untuk disempurnakan. Lalu, pada tahun 2020 Peraturan Wali Kota tersebut berubah sedikit untuk menyesuaikan kondisi di lapangan.

Perubahan yang ada pada Peraturan Wali Kota Depok Nomor 51 Tahun 2020 merupakan hasil penyempurnaan dari peraturan sebelumnya. Perubahan tersebut dilakukan dengan menghapus salah satu ketentuan dan menambah dua ketentuan lainnya. Pada Pasal 5 Ayat 2 Huruf A dijelaskan bahwa penerbitan KIA dapat dilakukan melalui pencetakan langsung yang diselenggarakan oleh Dinas dan di distribusikan kepada warga atas dasar anak sesuai nama dan alamat (*by name by address*) yang terdapat dalam *database* kependudukan Dinas atau SIAK. Lalu, pada Ayat 3 Huruf A hampir sama isinya dengan Ayat 2, hanya menambahkan terkait bagian foto anak ditempelkan sendiri oleh orang tua/wali anak pada KIA yang telah dicetak dengan foto berwarna ukuran 2x3 cm.

Pemberian KIA ini bermaksud mendorong terpenuhinya hak sipil anak, serta mendorong peningkatan kesejahteraan anak baik secara rohani, jasmani maupun sosial. Dalam hal pemenuhan hak sipil anak, anak dipastikan harus diakui secara hukum sebagai warga negara dengan identitas resmi. Dalam hal kesejahteraan, KIA diharapkan dapat memberikan pengakuan terhadap anak sehingga mereka merasa dihargai. Bukan hanya itu saja, tetapi anak juga mendapat perlindungan dari penyalahgunaan atau perdagangan anak.

Tabel 1. 1 Jumlah Kepemilikan KIA di Kota Depok Tahun 2022 - 2024

Tahun	Jumlah Anak (0-16 Tahun)	Sudah Memiliki KIA	Belum Memiliki KIA	Persentase KIA (Belum Memiliki)
2022	505.034 Jiwa	273.795 Jiwa	231.239 Jiwa	45,79 %
2023	523. 959 Jiwa	376.873 Jiwa	147.086 Jiwa	28,07 %
2024	543.481 Jiwa	441.685 Jiwa	112.432 Jiwa	20,69 %

Sumber: Data diolah peneliti, 2025

Berdasarkan data Disdukcapri Kota Depok, terdapat kesenjangan antara jumlah anak yang belum memiliki KIA dan sudah memiliki KIA di Kota Depok setiap tahunnya, yang ditunjukkan dengan belum tercapainya angka 100%. Penurunan persentase anak yang belum memiliki KIA dari 45,79% menjadi 20,69% menunjukkan suatu upaya Pemerintah Kota Depok dalam memperluas cakupan kepemilikan KIA. Namun, meskipun terjadi peningkatan yang cukup besar, masih terdapat lebih dari 100 ribu anak di tahun 2024 yang belum memiliki KIA, sehingga capaian ini belum menunjukkan keberhasilan penuh kebijakan tersebut. Oleh karena itu, perlunya dilakukan peninjauan lebih lanjut terhadap implementasi kebijakan KIA di Kota Depok, terutama dalam hal kesesuaian pelaksanaan di lapangan dengan aturan yang berlaku.

Secara umum, terdapat dua kelompok yang tidak dapat mengajukan pembuatan KIA. Kelompok pertama, yaitu anak-anak yang lahir dari perkawinan yang tidak dicatatkan. Namun, hal tersebut ada pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2016 Pasal 3 Ayat 2 tentang pencatatan anak yang tidak diketahui asal usulnya atau keberadaan orang tuanya, yang dilakukan dengan melampirkan Berita Acara Pemeriksaan (BAP) dari Kepolisian atau menggunakan Surat Pertanggungjawaban Mutlak (SPTJM) kebenaran data kelahiran yang ditandatangani oleh wali/penanggungjawab. Kelompok kedua, yaitu anak-anak yang kelahirannya tidak dapat dibuktikan melalui Akta Kelahiran, karena Akta Kelahiran adalah syarat utama dalam pembuatan KIA. Persoalannya terletak pada aturan untuk dikeluarkannya Akta Kelahiran oleh Pemerintah Kota Depok, yaitu salinan surat nikah kedua orangtua yang dilegalisir, surat asli dari bidan dan/atau dokter, dan keharusan untuk menghadirkan dua orang saksi, lengkap dengan salinan kartu identitasnya.

Saat ini, masih banyak anak yang belum memiliki Kartu Identitas Anak di Kota Depok, yang disebabkan oleh orang tua yang menganggap bahwa KIA saat ini belum terlalu dibutuhkan. Karena orang tua merasa belum ada manfaat yang begitu terlihat dari penggunaan KIA. Walaupun jika dilihat, memang saat ini KIA belum bisa digunakan selain sebagai kebutuhan administratif. Karena hanya NIK pada bagian data KIA yang selalu digunakan, sebab NIK tersebut berlaku seumur hidup. Saat ini, pemanfaatan KIA masih terbatas ruang lingkupnya dan lebih

banyak menguntungkan pemerintah. Pemerintah memanfaatkan KIA ini sebagai data kependudukan, mengukur kebutuhan anak-anak, seperti jumlah sekolah, serta menjadi tolak ukur dalam membuat suatu kebijakan. Padahal tujuan lain dari KIA ini adalah sebagai kartu yang dapat memberikan fasilitas-fasilitas yang anak-anak sukai, misalnya tempat bermain atau rekreasi. Namun, pemanfaatannya masih kurang terasa oleh orang tua maupun anak-anak yang memilikinya.

Selain itu, persoalan ketersediaan petugas yang terbatas dan menjadi satu dengan pelayanan administrasi kependudukan lainnya juga menjadi kendala. Sehingga jika terjadi antrian, membutuhkan waktu yang lama untuk mendapatkan pelayanan. Ketersediaan peralatan seperti komputer dan printer yang terbatas, serta jaringan yang terkadang bermasalah juga membuat pelayanan menjadi terhambat. Sehingga, pembuatan Kartu Identitas Anak (KIA) membutuhkan waktu yang lama dan tidak bisa ditunggu atau jadi di hari yang sama. Selain itu, waktu pelayanan yang terbatas hanya pada pukul 2 siang, membuat masyarakat harus kembali lagi keesokan harinya.

Pada implementasi Kartu Identitas Anak (KIA), juga terdapat beberapa persoalan komunikasi, baik antara Disdukcapil dengan dinas lain di Kota Depok, maupun antara Disdukcapil dengan pengusaha dan masyarakat umum. Pemerintah Kota Depok sebelumnya pernah melakukan kerja sama terkait penggunaan KIA dengan beberapa tempat bermain atau rekreasi. Pernyataan tersebut diberikan oleh Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Depok menyatakan dalam suatu wawancara, bahwa pemanfaatan KIA di Kota Depok didukung oleh berbagai *stakeholder*. Salah satunya para pengusaha yang memberikan kemudahan bagi anak yang memiliki KIA dengan mendukung komitmen Disdukcapil untuk peningkatan capaian angka kepemilikan KIA. Oleh karena itu, pemerintah bekerja sama dengan pengusaha dalam memberikan banyak promo atau diskon menarik bagi anak-anak yang sudah memiliki KIA. Namun, hal tersebut tidak berlanjut atau bertahan lama, salah satu alasannya ada pada pengusaha dan tidak diketahui oleh Dinas. Hal ini membuat capaian angka kepemilikan KIA masih belum optimal diangka 100%, karena tidak ada manfaat penggunaan secara langsung bagi anak-anak.

Persoalan komunikasi lainnya juga terjadi antara Disdukcapil dengan masyarakat. Dengan jumlah pegawai Disdukcapil yang sangat terbatas, menyebabkan proses sosialisasi KIA di masyarakat masih kurang. Dalam sosialisasi di masyarakat, Disdukcapil juga lebih memfokuskan pada pembuatan Akta Kelahiran dibandingkan dengan KIA. Selain karena akta kelahiran penting, dokumen tersebut juga menjadi salah satu syarat dalam pembuatan KIA. Akta Kelahiran adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh dinas yang mempunyai kekuatan hukum. Akta kelahiran bersifat permanen dan menjadi dokumen utama dalam pembuatan seluruh dokumen kependudukan lain. Sementara itu, KIA adalah kartu identitas yang diterbitkan khusus untuk anak-anak usia di bawah 17 tahun sebagai identitas resmi yang memuat data lebih lengkap dan berfungsi untuk mempermudah anak mengakses berbagai layanan publik selama masa anak-anak. Namun, masa berlaku KIA terbatas dan akan berganti dengan KTP. Oleh karena itu, KIA bersifat sementara dan berperan sebagai identitas resmi, sementara akta kelahiran lebih kepada dokumen legal bukti kelahiran.

Tabel 1. 2 Daftar 11 Kecamatan di Kota Depok Dengan Jumlah Anak Yang Belum Memiliki KIA

Jumlah Anak (0-16 Tahun) Yang Belum Memiliki KIA					
Tahun 2022		Tahun 2023		Tahun 2024	
Cimanggis	28.428	Cimanggis	21.083	Cimanggis	15.316
Sukmajaya	27.611	Tapos	19.456	Sawangan	13.598
Tapos	27.553	Sawangan	19.445	Tapos	13.457
Pancoran Mas	26.371	Cipayung	15.501	Cinere	12.517
Cipayung	22.891	Bojongsari	14.313	Cipayung	11.646
Sawangan	22.267	Cilodong	14.015	Cilodong	10.636
Cilodong	21.619	Pancoran Mas	13.964	Pancoran Mas	10.083
Beji	18.814	Sukmajaya	12.838	Bojongsari	9.541
Bojongsari	16.025	Beji	8.502	Sukmajaya	8.745
Limo	10.433	Cinere	5.691	Beji	5.100
Cinere	9.227	Limo	2.278	Limo	1.793

Sumber: Data diolah peneliti, 2025

Berdasarkan data Disdukcapil Kota Depok, Kecamatan Cimanggis secara konsisten menjadi wilayah dengan jumlah anak terbanyak yang belum memiliki KIA dari tahun 2022 hingga 2024, meskipun jumlah tersebut terus menurun (dari 28.428 anak di tahun 2022 menjadi 15.316 anak di tahun 2024). Hal ini menunjukkan adanya tantangan implementasi kebijakan KIA serta kebutuhan layanan yang paling besar dan mendesak yang lebih kompleks di Kecamatan Cimanggis dibandingkan kecamatan lain. Oleh karena itu, perlu adanya perbaikan dan peningkatan pada implementasi kebijakan KIA di Kecamatan Cimanggis. Sehingga Kecamatan Cimanggis menjadi lokasi yang akan diteliti, supaya kebijakan KIA dapat diimplementasikan secara maksimal dan efektif.

Tabel 1. 3 Jumlah Anak di Kecamatan Cimanggis Yang Belum Memiliki KIA

Tahun	Jumlah Anak (0-16 Tahun)	Memiliki	Persentase	Belum	Persentase
2022	59.061	30.633	51,87	28.428	48,13
2023	60.655	39.572	65,24	21.083	34,76
2024	62.148	46.832	75,36	15.316	24,64

Sumber: Data diolah peneliti, 2025

Berdasarkan data Disdukcapil Kota Depok, terdapat peningkatan dari 51,87% anak yang sudah memiliki KIA pada tahun 2022 menjadi 65,24% di tahun 2023, dan mencapai 75,36% pada tahun 2024. Selain itu, persentase anak yang belum memiliki KIA menurun dari 48,13% menjadi 24,64%. Peningkatan ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan KIA di Kecamatan Cimanggis masih mengalami kendala yang perlu diatasi, karena belum mencapai target kepemilikan secara penuh. Hal ini menjadi alasan yang kuat menjadikan Kecamatan Cimanggis sebagai lokasi penelitian. Karena kecamatan ini secara konsisten menempati posisi teratas sebagai wilayah dengan jumlah anak terbanyak yang belum memiliki KIA.

Pada dasarnya, pemerintah Kota Depok telah melaksanakan kebijakan pembuatan KIA yang diterbitkan oleh Dinas kependudukan dan Catatan Sipil. Namun, masih terdapat kendala, baik secara internal maupun eksternal. Selain itu, implementasi kebijakan KIA di Kota Depok terutama pada Kecamatan Cimanggis

belum terlaksana dengan optimal. Banyak orang tua yang menganggap bahwa KIA saat ini belum terlalu dibutuhkan dan memang hanya digunakan sebagai kebutuhan administratif, serta lebih banyak menguntungkan pemerintah. Sehingga penelitian ini diharapkan dapat mengkaji secara menyeluruh terkait implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak (KIA) dan kendala dalam implementasinya. Oleh karena itu, judul penelitian yang diambil adalah **“Implementasi Kebijakan Kartu Identitas Anak di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Depok (Studi Kasus Pada Kecamatan Cimanggis)”**.

1.2 Rumusan masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dijelaskan, maka perumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kecamatan Cimanggis?
2. Apa yang menjadi kendala dalam implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kecamatan Cimanggis?

1.3 Tujuan Penelitian

Dengan perumusan masalah yang telah dijelaskan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kecamatan Cimanggis.
2. Untuk mengetahui apa yang menjadi kendala dalam implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kecamatan Cimanggis.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat yang meliputi aspek teoritis dan praktis, yaitu sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan untuk pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Ilmu Administrasi Publik. Hasil dari penelitian ini juga dapat dimanfaatkan sebagai referensi akademik yang juga

membantu para peneliti memahami implementasi kebijakan Kartu identitas Anak (KIA).

1.4.2 Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memperluas wawasan serta pengetahuan mengenai fenomena yang dibahas, yaitu Implementasi Kebijakan Kartu Identitas Anak (KIA) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, dengan fokus wilayah pada Kecamatan Cimanggis. Selain itu, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat berfungsi sebagai sumber evaluasi untuk melakukan peningkatan dan perbaikan dalam hal implementasi kebijakan.

1.5 Batasan Penelitian

Berdasarkan masalah yang telah dijelaskan, diperlukan adanya batasan masalah yang akan dikaji supaya penelitian ini memiliki batasan dan arah yang lebih jelas dan spesifik. Menghindari pembahasan yang terlalu umum menjadi tujuan dalam pembatasan ini, sehingga hasil penelitian dapat lebih mendalam dan relevan dengan permasalahan utama yang diangkat. Penelitian ini memiliki batasan penelitian pada aspek implementasi dan kendala pada kebijakan Kartu Identitas Anak di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kecamatan Cimanggis. Penelitian ini tidak mencakup keseluruhan aspek kebijakan Kartu Identitas Anak, namun dibatasi hanya pada implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak dan kendala yang terjadi di Kecamatan Cimanggis.

1.6 Sistematika Penulisan

Untuk memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai fokus permasalahan yang menjadi objek kajian dalam penelitian ini, penulis menyusun sistematika penulisan yang terbagi menjadi beberapa bab, yaitu sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini memuat uraian mengenai aspek-aspek awal yang melandasi dilakukannya penelitian. Di dalamnya mencakup penjelasan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan dasar-dasar teori dan konsep yang berkaitan dengan topik penelitian. Didalamnya mencakup pembahasan mengenai studi-studi dari penelitian terdahulu oleh peneliti sebelumnya, dan teori-teori yang menjadi landasan untuk analisis. Bab ini meliputi tiga bagian, yaitu penelitian terdahulu, kajian teori, dan kerangka pemikiran.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini memaparkan uraian tentang pendekatan dan metode yang digunakan dalam proses pelaksanaan penelitian. Di dalamnya menjelaskan beberapa cakupan berupa pendekatan penelitian, penentuan informan, teknik pengumpulan data, teknik pengolahan data, teknik analisis data, serta lokasi dan waktu penelitian yang akan dilakukan.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan temuan dari penelitian yang dilakukan. Di dalamnya membahas tentang hasil dan pembahasan tentang implementasi kebijakan di suatu wilayah dan kendala dalam implementasi kebijakan tersebut, serta dijelaskan menggunakan teori yang telah ditentukan.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini memuat uraian singkat dari hasil penelitian dan masukan untuk kedepannya. Di dalamnya menguraikan tentang rangkuman penting dari penelitian yang telah dilakukan dan memberikan rekomendasi perbaikan.

