

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penyelenggaraan administrasi kependudukan hakikatnya menjadi komitmen pemerintah Indonesia pada setiap kabupaten/kota (Amanah & Reviandani, 2023). Pada konteks kebijakan, administrasi kependudukan memberikan perlindungan dan pengakuan yang harus dipenuhi pemerintah terhadap warga negara termasuk anak dengan status dibawah umur atau belum menikah. Undang-Undang Nomor 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan yang menegaskan bahwa wujud nyata tertib administrasi kependudukan yakni warga negara Indonesia diwajibkan memiliki dokumen kependudukan seperti KTP, Kartu Keluarga, Kutipan Akta, dan sebagainya yang berlaku secara nasional. Perihal ketetapan tersebut, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak hadir sebagai pedoman penerbitan identitas anak sebagai salah satu tertib administrasi kependudukan dalam upaya mewujudkan perlindungan anak dibawah umur.

Pemerintah sering kali menghadapi kepadatan penduduk yang ditandai dengan meningkatnya angka kelahiran pada setiap tahunnya. Dewasa ini, pencatatan kelahiran menjadi peristiwa penting yang diterbitkan pemerintah untuk memberikan perlindungan dan pemenuhan hak konsitusi warga negara, termasuk juga bagi anak dibawah umur. Dewasa ini, dalam (Siregar et al., 2022) bahwa pemerintah berkewajiban memberikan identitas kependudukan untuk jaminan perlindungan, pendataan, dan pelayanan publik mulai dari anak dinyatakan lahir. Perihal pemberian identitas kependudukan terhadap anak dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak Pasal 3 Ayat (1), ditetapkan bahwa:

“Dinas menerbitkan Kartu Identitas Anak baru bagi anak kurang dari 5 tahun bersamaan dengan penerbitan kutipan akta kelahiran.”.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil sebagai perangkat daerah kabupaten/kota yang menjalankan wujud nyata program Kartu Identitas Anak. Menteri Dalam Negeri, Tjahjoe Kumolo, menyampaikan bahwa program Kartu Identitas Anak akan dilaksanakan sebanyak 50 Kabupaten/kota. Mulai tahun 2016, Kota Cilegon terpilih sebagai *pilot project* Kartu Identitas Anak di Provinsi Banten. Penunjukan tersebut menegaskan komitmen pemerintah dalam meningkatkan kepemilikan Akta Lahir sebagai bentuk perlindungan anak dibawah umur. Berdasarkan laporan kinerja publik bahwa Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Cilegon berhasil menjalankan uji coba penerbitan Kartu Identitas Anak melalui kerja sama dengan Sekolah, Rumah Sakit, Puskesmas, ataupun Klinik bersalin.

Permendagri Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak menegaskan bahwa anak berperan penting bagi pembangunan negara. Selama ini, menurut data Simfoni Kementerian PPA tahun 2025 sejumlah 1.254 kasus kekerasan anak dan perempuan terjadi di Provinsi Banten. Secara nasional, laporan kasus kekerasan ini menunjukkan Provinsi Banten berada di urutan ke 8 tertinggi dari 38 provinsi di Indonesia. Penyebaran kasus kekerasan anak, dan perempuan menjadi paradoks terhadap kondisi kabupaten/kota yang telah memperoleh predikat Layak Anak di Provinsi Banten. Mengingat Kota Tangerang Selatan sebagai peraih predikat Kota Nindya dengan jumlah 254 kasus, dilanjudi Kota Cilegon peraih tingkat lanjutan dengan sejumlah 111 kasus. Penyebaran kekerasan anak yang juga melatarbelakangi pemerintah untuk berkomitmen dalam implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak.

Dewasa ini, Disdukcapil Kota Cilegon berupaya menjalankan instruksi dalam menjamin perlindungan, dan pemenuhan dalam aspek Pendidikan, kesehatan, dan sosial kepada anak dibawah umur melalui pengembangan inovasi, seperti: Selamat Datang Anandaku Tersayang, Akta Kelahiran dan KIA Untukmu (Senandungku) yang dapat dibentuk sekaligus dari tempat bersalin. Inovasi Kartu Identitas Anak Dapat Diskon (KIDDI) yang dilaksanakan pada tempat wisata anak-anak. Kartu Identitas Anak yang berpacu instruksi dari

Permendagri berguna untuk memberikan kesadaran akan pentingnya partisipasi orang tua terhadap pemenuhan hak-hak anak melalui identitas kependudukan.

Pemberian Kartu Identitas Anak saat ini terjangkau pada setiap kecamatan/kelurahan di Kota Cilegon. Dewasa ini, pemerintah merekomendasikan pelaksanaan Senandungku melibatkan kerja sama dengan rumah sakit, puskesmas, dan klinik bersalin sehingga para orang tua diwajibkan pembuatan Akta Lahir, dan Kartu Identitas Anak yang berlaku bagi bayi baru lahir. Sementara masyarakat akan mendapatkan potongan harga dari pembelian barang atau potongan dalam tarif tiket masuk yang diberikan oleh mitra bisnis dari disdukcapil, apabila masyarakat (anak) telah melakukan layanan Kartu Identitas Anak.

Kartu Identitas Anak menjadi kategorisasi pendaftaran penduduk yang terintegrasi dengan sistem data terpusat. Pada tahun 2016, dokumen pendaftaran penduduk di Kota Cilegon mulai dilakukan analisis peningkatan/penurunan dokumen untuk memenuhi kaidah akuntabilitas kinerja pemerintah daerah sampai dengan saat ini. Meskipun pelaksanaan dokumen kependudukan diperkuat dengan inovasi, realisasi kepemilikan dokumen kependudukan hanya tercatat 95,82 persen dari target 97,75 persen pada tahun 2024. Persentase masih menjadi paradoks tertib administrasi kependudukan oleh Disdukcapil Cilegon. Dewasa ini dilatarbelakangi kurangnya koordinasi antar pemerintah daerah dengan unit pelaksana teknis dalam menargetkan kutipan akta lahir 017 tahun, Kartu Identitas Anak, serta surat keterangan pindah penduduk.

Tabel 1.1 Jumlah Kepemilikan Kartu Identitas Anak di Kota Cilegon

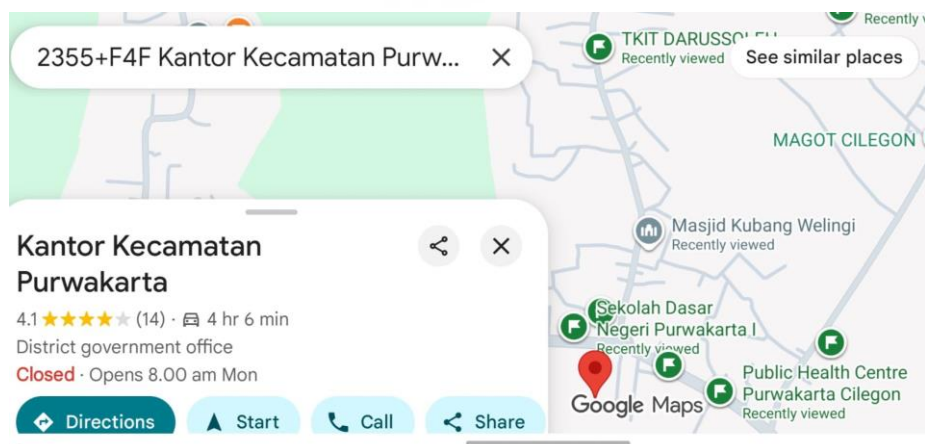
No.	Wilayah	Tahun 2024			Tahun 2025		
		J.LK	J.P	J.KIA	J.LK	J.P	J.KIA
	Cilegon	60.324	56.975	117.299	60.579	57.102	117.681
1	Cibeber	8.120	7.749	15.869	8.312	7.945	16.257
2	Cilegon	6.853	6.610	13.463	6.946	6.669	13.615
3	Pulomerak	6.175	6.110	12.285	6.121	6.048	12.169
4	Ciwandan	7.355	6.779	14.134	7.389	6.795	14.184
5	Jombang	8.933	8.281	17.214	8.986	8.243	17.229
6	Gerogol	5.657	5.185	10.842	5.575	5.131	10.706
7	Purwakarta	5.569	5.331	10.900	5.557	5.309	10.866

8	Citangkil	11.662	10.930	22.592	11.693	10.962	22.655
---	-----------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

Sumber: Dokumen Analisis Kependudukan Disdukcapil Kota Cilegon, 2025.

Pada **Tabel 1.1** di atas menunjukkan kepemilikan Kartu Identitas Anak Kota Cilegon sejumlah 117.681 jiwa di tahun 2025. Sebagai daerah dengan karakteristik penduduk yang heterogen seyogianya Kota Cilegon telah berpartisipasi penerbitan Kartu Identitas Anak pada Permendagri Nomor 2 Tahun 2016 dengan baik. Akan tetapi, yang menjadi sorotan ialah jumlah kepemilikan Kartu Identitas Anak di Kecamatan Purwakarta mencapai target 10.842 jiwa terendah kedua diantara 8 kecamatan Kota Cilegon. Padahal selain dalam pemberian inovasi Kartu Identitas Anak, Disdukcapil Kota Cilegon telah menugaskan operator administrasi kependudukan di setiap kecamatan/kelurahan. Hal ini, sebagai komitmen pemerintah Kota Cilegon dalam mempertahankan Kota Layak Anak, termasuk wilayah Kecamatan Purwakarta.

Penduduk domisili Kecamatan Purwakarta tidak harus lagi datang ke Disdukcapil Kota Cilegon untuk mengajukan pembuatan Kartu Identitas Anak dengan gratis. Mengingat Kantor Kecamatan Purwakarta sendiri memiliki petugas paten dalam pengurusan Kartu Identitas Anak, hal yang sama dilakukan oleh bidan setempat. Kondisi ini juga didukung dengan titik lokasi Kantor Kecamatan Purwakarta termasuk Kawasan strategis.



Gambar 1.1 Lokasi Kantor Kecamatan Purwakarta di Kota Cilegon

Sumber: Google Maps.

Pada **Gambar 1.1** Kantor Kecamatan Purwakarta dikelilingi puskesmas, paud dan upt sekolah dasar, namun belum sepenuhnya menghasilkan koordinasi yang baik dengan masyarakat setempat. Peneliti melakukan observasi di Kecamatan Purwakarta setelah observasi awal dengan Disdukcapil Kota Cilegon, hal ini temuan yang peneliti peroleh bahwa pelaksanaan Kartu Identitas Anak masih terbilang kurang komitmen dari pemerintah (OPD), pihak masyarakat Kecamatan Purwakarta, dan tokoh masyarakat yang terkait. Meskipun, Kartu Identitas Anak di Kota Cilegon sudah terlaksana dengan baik, namun masih banyak orang tua belum memahami terkait Kartu Identitas Anak.

Dewasa ini, masyarakat memahami Kartu Identitas Anak sebagai pengganti Kartu Tanda Penduduk yang hanya diberikan untuk anak dibawah umur (Wawancara dengan Ibu Mukhalifah, selaku masyarakat belum memiliki Kartu Identitas Anak, 16 April 2026). Adapun, sosialisasi terkait Kartu Identitas Anak belum berjalan secara merata sehingga beberapa orang tua di Kecamatan Purwakarta tidak memahami apa tujuan dan fungsi dari Kartu Identitas Anak. Permasalahan dalam pelaksanaan Kartu Identitas Anak ini juga dipengaruhi dengan kesadaran orang tua terhadap pentingnya identitas anak yang masih rendah (Wawancara dengan Bapak Ujang, selaku Operator SIAK Disdukcapil di Kantor Kecamatan Purwakarta, 16 April 2026). Hal ini, tercermin dari penggunaan blangko Kartu Identitas Anak di Kecamatan Purwakarta umumnya hanya menghabiskan sekitar 50 blangko dalam kurun waktu tiga bulan.

Kebijakan Kartu Identitas Anak seyogianya dijalankan oleh Disdukcapil Kota Cilegon sebagai implementator pertama yang berkoordinasi dengan unit perangkat daerah di kecamatan/kelurahan. Dewasa ini, dalam hasil observasi bahwa koordinasi antara Disdukcapil Kota Cilegon dengan Kantor Kecamatan Purwakarta, serta jajaran dari lintas sektor, ataupun perwakilan masyarakat masih membutuhkan penguatan kerja sama. Seluruh upaya telah diselenggarakan, mengingat Kantor Kecamatan Purwakarta merupakan unit pelaksana teknis dokumen kependudukan paling terdekat dengan pemukiman masyarakat setempat. Akan tetapi, pelaksanaan Kartu Identitas Anak belum

menghasilkan perubahan baik pada kesadaran sasaran kebijakan. Permasalahan tersebut didukung dengan literatur penelitian (Noer, 2021) menunjukkan koordinasi yang dilakukan oleh Disdukcapil Kota Depok dengan kerja sama relatif belum maksimal yang menjadi titik krusial bagi pemerintah daerah terhadap target kepemilikan Kartu Identitas Anak, persoalan lainnya juga dilatarbelakangi dengan terbatasnya sumber daya yang tersedia dalam mengelola Kartu Identitas Anak.

Selain dari penguatan antara koordinasi Disdukcapil Kota Cilegon, dan Kantor Kecamatan Purwakarta, serta partisipasi masyarakat. Dewasa ini, Kartu Identitas Anak juga harus diperhatikan terhadap mekanisme regulasi pembentukan dan penerbitan Kartu Identitas Anak. Maka demikian, disdukcapil perlu mempersiapkan sarana-prasarana, dan tenaga pegawai yang terlatih untuk mengelola layanan identitas anak. Mengingat pentingnya Kartu Identitas Anak seyogianya kebijakan pemerintah sebagai bentuk jaminan bagi anak dengan rentang usia 0-17 tahun dan belum menikah.

Berdasarkan fenomena di atas, permasalahan implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak perlu dianalisis lebih lanjut oleh peneliti untuk menganalisis sejauh mana implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak yang telah berjalan di Kecamatan Purwakarta Kota Cilegon. Dengan demikian, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Kebijakan Kartu Identitas Anak Kecamatan Purwakarta pada Kota Cilegon”**. Dengan demikian, peneliti bertujuan untuk menganalisis sejauh mana pelaksanaan kebijakan Kartu Identitas Anak berjalan di Kecamatan Purwakarta Kota Cilegon.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas, permasalahan yang muncul dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Kebijakan Kartu Identitas Anak belum sepenuhnya berjalan dengan baik, hal ini didukung dengan data kepemilikan Kartu Identitas Anak tahun 2024-2025 di Kecamatan Purwakarta menunjukkan posisi terendah kedua di Kota Cilegon.

2. Komunikasi masih kurang terkoordinasi oleh Disdukcapil Kota Cilegon dan tingkat Kecamatan Purwakarta dalam pelaksanaan Kartu Identitas Anak.
3. Sumber daya informasi mengenai Kartu Identitas Anak tidak tersampaikan dengan jelas, sehingga beberapa orang tua belum memahami terkait tujuan, dan kegunaan dari Kartu Identitas Anak.
4. Komitmen pelaksana kebijakan belum menunjukkan perubahan dalam partisipasi masyarakat, hal ini tercermin dari pembuatan Kartu Identitas Anak tidak mencapai lebih dari 50 blanko dalam 3 bulan di Kecamatan Purwakarta.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan identifikasi masalah di atas, selanjutnya menyusun rumusan masalah sebagai fokus penelitian dalam beberapa pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana komunikasi yang terjalin pada pelaksanaan kebijakan Kartu Identitas Anak Kecamatan Purwakarta di Kota Cilegon?
2. Bagaimana kondisi sumber daya pada pelaksanaan kebijakan Kartu Identitas Anak Kecamatan Purwakarta di Kota Cilegon?
3. Bagaimana disposisi atau sikap pelaksana dalam mendukung program Kartu Identitas Anak di Kecamatan Purwakarta Kota Cilegon?
4. Bagaimana struktur birokrasi pada pelaksanaan kebijakan Kartu Identitas Anak Kecamatan Purwakarta di Kota Cilegon?

D. Tujuan Penelitian

Meninjau dari latar belakang dan rumusan masalah di atas, peneliti memiliki tujuan yang difokuskan, sebagai berikut:

1. Untuk komunikasi yang terjalin dalam pelaksanaan kebijakan Kartu Identitas Anak Kecamatan Purwakarta di Kota Cilegon.
2. Untuk mengetahui kondisi sumber daya pelaksanaan kebijakan Kartu Identitas Anak Kecamatan Purwakarta di Kota Cilegon.

3. Untuk mengetahui disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan pelaksanaan kebijakan Kartu Identitas Anak Kecamatan Purwakarta di Kota Cilegon.
4. Untuk mengetahui struktur birokrasi pelaksanaan kebijakan Kartu Identitas Anak Kecamatan Purwakarta di Kota Cilegon.

E. Kegunaan dan Manfaat Penelitian

Sebagaimana temuan dalam penelitian diharapkan menghasilkan manfaat teoritis dan praktis dari tujuan yang akan dicapai oleh peneliti meliputi sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan kajian mendalam terkait implementasi kebijakan, sehingga penelitian ini sebagai kontribusi untuk menginterpretasikan perkembangan dalam Administrasi Publik.

b. Manfaat Praktis

1. Instansi

Diharapkan penelitian ini berperan sebagai masukan positif bagi Disdukcapil Kota Cilegon, dan Kantor Kecamatan Purwakarta dalam meningkatkan pelaksanaan kebijakan Kartu Identitas Anak pada Kecamatan Purwakarta.

2. Masyarakat

Diharapkan saran dan masukan positif penelitian dapat meningkatkan upaya kepemilikan Kartu Identitas Anak pada Kecamatan Purwakarta di Kota Cilegon.

3. Umum

Penelitian diharapkan menjadi rujukan bagi penelitian selanjutnya sebagai perbandingan terkait kebijakan publik.

F. Kerangka Pemikiran

Kerangka berpikir menurut Suriasumantri dalam (Sugiyono, 2022). merupakan pernyataan yang dibentuk dalam penjelasan sementara atau logika konseptual terkait fokus permasalahan. Penelitian ini memiliki fokus

implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak Kecamatan Cibeber di Kota Cilegon. Dalam prosesnya, peneliti akan menganalisis sejauh mana pelaksanaan kebijakan Permendagri Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak.

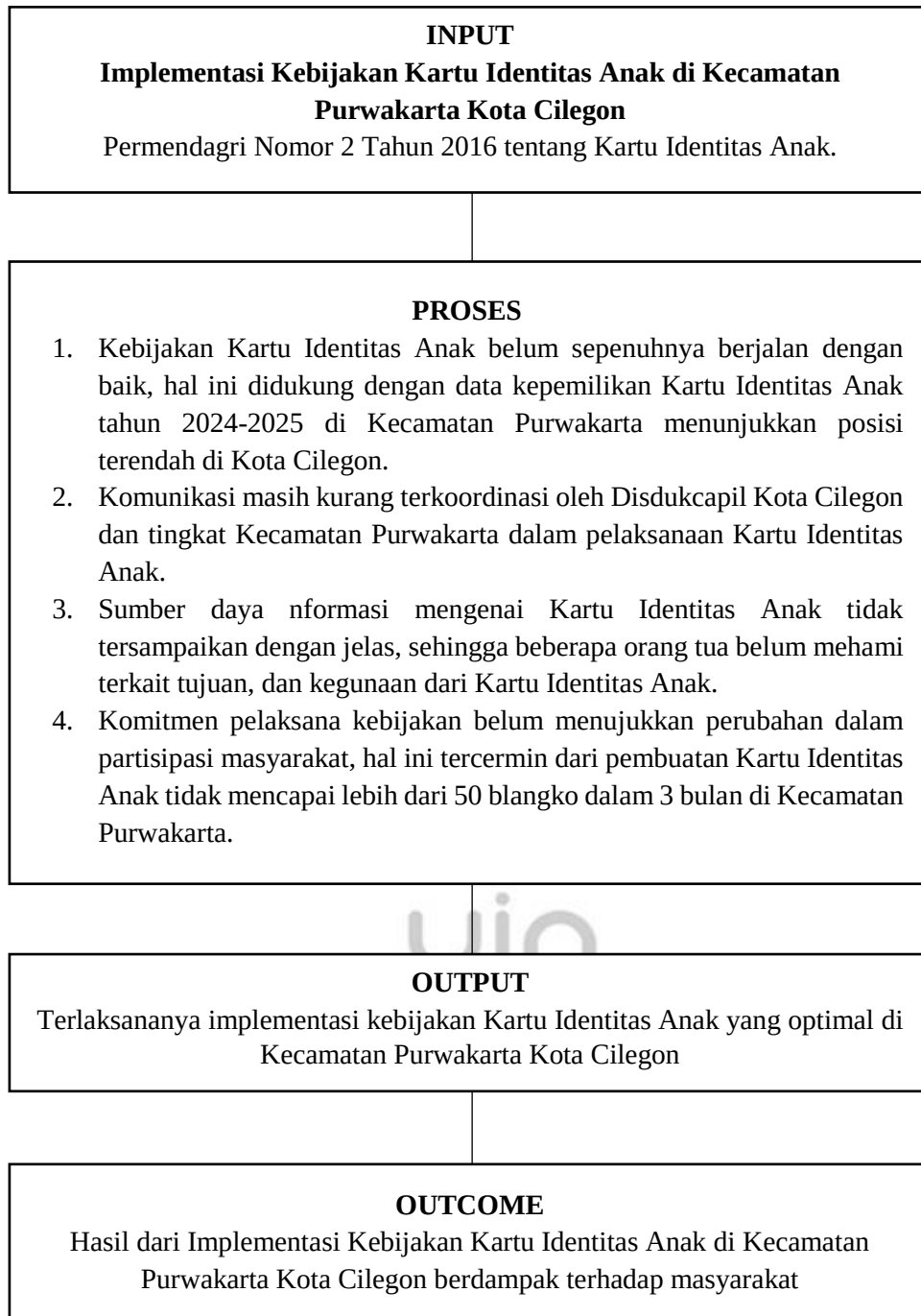
Permendagri menginstruksikan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil sebagai perangkat daerah dalam pembuatan, dan penerbitan Kartu Identitas Anak. kebijakan tersebut mengatur perangkat daerah dalam menjalankan koordinasi lintas sektor untuk meningkatkan target kepemilikan Kartu Identitas Anak di setiap kecamatan/kelurahan kota. Pelaksanaan Kartu Identitas Anak ditetapkan pada tahun 2016, dengan Kota Cilegon sebagai percontohan program di Provinsi Banten. Mengingat Kartu Identitas Anak seyogianya memberikan perlindungan, dan kesempatan bagi anak di bawah umur dalam akses sosial, kesehatan, dan Pendidikan. Namun demikian, hasil observasi yang dilakukan oleh peneliti ditemukan beberapa identifikasi masalah pada perangkat daerah, dan partisipasi masyarakat terhadap pelaksanaan Kartu Identitas Anak.

Kepemilikan Kartu Identitas Anak Kecamatan Purwakarta menghasilkan 10.706 jiwa terendah dari 8 kecamatan Kota Cilegon di tahun 2025. Kondisi ini, menurut beberapa informan dilatarbelakangi oleh informasi mengenai Kartu Identitas Anak belum tersampaikan dengan jelas kepada orang tua. Akan tetapi, pelaksanaan inovasi dan sosialisasi terkait Kartu Identitas Anak telah dijalankan oleh pemerintah daerah, sehingga permasalahan ini juga dilatarbelakangi dari kurangnya partisipasi masyarakat terhadap Kartu Identitas Anak. Mengingat hambatan kebijakan juga dipengaruhi oleh lintas sektor, sehingga permasalahan ini mengindikasikan adanya kesenjangan antara pelaksana, dan sasaran kebijakan di tingkat kecamatan.

Berdasarkan identifikasi masalah di atas seyogianya penelitian sejalan dengan Teori George C. Edward III dalam (Agustino, 2018) yang menekankan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Melalui pendekatan teori implementasi kebijakan Edward III, peneliti berupaya menganalisis sejauh mana Kartu

Identitas Anak Kecamatan Purwakarta dijalankan oleh perangkat daerah yaitu Disdukcapil Kota Cilegon, dan Kantor Kecamatan Purwakarta, serta keterlibatan aktor dari tokoh masyarakat, dan masyarakat Kecamatan Purwakarta. Dengan demikian, melalui Teori Edward III diharapkan hasil wawancara dapat menganalisis pola permasalahan dari Kebijakan Kartu Identitas Anak Kecamatan Purwakarta di Kota Cilegon. Dengan demikian, kerangka penelitian dilampirkan **Gambar 1.2** sebagai berikut.





Gambar 1.2 Kerangka Berpikir

Sumber: Diolah Oleh Peneliti, 2026.