

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Anak adalah aset yang sangat bernilai serta penerus bangsa yang akan melanjutkan estafet pembangunan dan perjuangan sebuah negara di masa depan, sehingga keberadaannya harus ditempatkan sebagai subjek utama yang mendapatkan perhatian sungguh-sungguh dari negara, terutama dalam hal pemenuhan kebutuhan dasar serta proses tumbuh kembangnya. Negara Indonesia sebagai negara berkembang mengalami peningkatan jumlah penduduk yang relatif tinggi dari tahun ke tahun. Kondisi ini menuntut pemerintah untuk tidak hanya berfokus pada pembangunan infrastruktur dan perekonomian, tetapi juga memberikan perhatian khusus terhadap peningkatan kualitas hidup anak sejak usia dini. Upaya tersebut sangat penting agar anak dapat berkembang menjadi individu yang mandiri, bermartabat, dan memiliki daya saing di tengah dinamika perkembangan global.

Dalam upaya mewujudkan hal tersebut, negara memegang tanggung jawab yang besar untuk memastikan seluruh hak anak terpenuhi secara optimal, mulai dari hak atas kesehatan, pendidikan, identitas, perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, hingga pada hak untuk terlibat dalam kehidupan sosial sesuai dengan tahapan perkembangannya. Pemenuhan hak-hak tersebut bukan hanya tanggung jawab pemerintah semata, tetapi juga membutuhkan dukungan dan keterlibatan aktif keluarga, masyarakat, serta berbagai pemangku kepentingan lainnya. Apabila

kebutuhan dasar anak terpenuhi dengan baik, maka akan terbentuk generasi yang bukan hanya unggul secara intelektual, tetapi juga tangguh secara mental, emosional, dan moral, sehingga menjadi fondasi penting bagi pembangunan kualitas sumber daya manusia yang turut mendorong kemajuan bangsa dan tercapainya tujuan pembangunan nasional. Hal tersebut selaras dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak, yang menegaskan bahwa negara, pemerintah, masyarakat, keluarga, dan orang tua berkewajiban serta bertanggung jawab menyelenggarakan perlindungan anak guna memastikan hak-hak anak terpenuhi secara utuh.

**Gambar 1. 1 Jumlah Anak Usia Dini di Indonesia
Tahun 2020 – 2023**



Sumber : *Website* Badan Pusat Statistik

Berdasarkan Gambar 1.1 Data Badan Pusat Statistik (BPS), jumlah anak di Indonesia tergolong besar dan menjadi kelompok yang dominan dalam struktur penduduk nasional. Pada tahun 2020, penduduk Indonesia berusia 0–17 tahun tercatat sebanyak 32,96 juta jiwa, kemudian pada tahun 2023 mengalami penurunan

sekitar 0,08% menjadi 30,2 juta jiwa. Data tersebut menunjukkan bahwa sekitar 28,3% penduduk Indonesia pada tahun 2023 merupakan kelompok usia anak 0–17 tahun yang memiliki kebutuhan, hak, serta kepentingan khusus yang wajib dipenuhi oleh negara. Dengan proporsi yang signifikan ini, anak tidak hanya diposisikan sebagai generasi penerus, tetapi juga sebagai aset pembangunan sumber daya manusia yang strategis dalam rangka mewujudkan Indonesia Emas 2045. Besarnya jumlah anak sekaligus menjadi tantangan bagi pemerintah untuk menjamin pemenuhan hak-hak mereka, khususnya hak sipil berupa identitas kependudukan. Tanpa dokumen identitas yang sah, anak berpotensi mengalami hambatan dalam mengakses berbagai layanan dasar seperti akses layanan kesehatan, program pendidikan, maupun program bantuan sosial.

Pada tahun 2016, pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak (KIA). Melalui regulasi tersebut, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) di setiap kabupaten/kota diwajibkan untuk menyelenggarakan penerbitan KIA secara menyeluruh. Peraturan ini memuat pengaturan secara jelas mengenai persyaratan serta prosedur penerbitan KIA, baik bagi anak yang berstatus Warga Negara Indonesia (WNI) maupun anak yang berstatus Warga Negara Asing (WNA).

Bagi anak WNI, penerbitan KIA dibedakan menurut rentang usia. Bagi anak yang berusia kurang dari 5 tahun, KIA dibuat bersamaan dengan penerbitan kutipan akta kelahiran. Jika anak sudah memiliki akta kelahiran namun belum mempunyai KIA, orang tua dapat mengajukan permohonan dengan menyertakan fotokopi dan menunjukkan akta kelahiran asli, Kartu Keluarga (KK) asli, serta KTP-el kedua

orang tua atau wali.. Adapun untuk anak berusia 5–17 tahun kurang satu hari, terdapat tambahan persyaratan berupa pas foto berwarna ukuran 2x3 sebanyak dua lembar. Sedangkan untuk anak yang baru pindah dari luar negeri, pembuatan KIA wajib dilampiri surat keterangan datang dari luar negeri yang dikeluarkan oleh Disdukcapil setempat.

Selain itu, ketentuan tersebut juga mengatur prosedur penerbitan kembali KIA dalam kondisi kartu hilang, rusak, atau adanya perpindahan domisili. Apabila KIA dinyatakan hilang, pemohon wajib menyertakan surat keterangan kehilangan dari pihak kepolisian, sedangkan untuk KIA yang mengalami kerusakan, kartu yang sudah rusak wajib diserahkan sebagai lampiran. Dalam kasus perpindahan domisili, penerbitan ulang KIA mengikuti persyaratan awal dengan tambahan surat keterangan pindah. Masa berlaku KIA juga diatur secara tegas, yaitu sampai anak berusia 5 tahun untuk kelompok usia 0–5 tahun, dan sampai satu hari sebelum berusia 17 tahun untuk kelompok usia 5–17 tahun. Sementara itu, bagi anak WNA, KIA dapat diterbitkan dengan persyaratan berupa fotokopi paspor, izin tinggal tetap, Kartu Keluarga orang tua, serta KTP-el orang tua, dengan masa berlaku yang mengikuti jangka waktu izin tinggal tetap orang tuanya.

Program identitas bagi anak sejatinya tidak hanya diterapkan di Indonesia, tetapi juga di sejumlah negara lain dengan tujuan yang sama, yakni menyediakan identitas resmi bagi anak sekaligus mempermudah akses mereka terhadap layanan publik. Di Malaysia, misalnya, dikenal program MyKid dan MyKad, di mana MyKid diperuntukkan bagi anak di bawah 12 tahun yang sudah menggunakan chip elektronik, sedangkan MyKad diberikan kepada anak berusia di atas 12 tahun.

Kedua kartu tersebut dapat dimanfaatkan dalam berbagai urusan administratif, seperti di sekolah, rumah sakit, kantor imigrasi, maupun layanan publik lainnya. Di Amerika Serikat, kebijakan kartu identitas anak dikembangkan lebih jauh dengan pemanfaatan teknologi yang lebih maju sebagai respon atas tingginya kasus penculikan anak. Kartu identitas anak di negara tersebut bahkan memuat deskripsi fisik secara detail, termasuk peta tubuh untuk menandai ciri khas anak seperti tanda lahir atau bekas luka.

Melihat berbagai praktik penerapan kartu identitas anak di sejumlah negara, dapat dipahami bahwa keberadaan identitas resmi bagi anak merupakan kebutuhan yang sangat mendasar. Kartu identitas anak bukan sekedar dokumen administratif, tetapi juga berfungsi sebagai sarana untuk menjamin pemenuhan hak-hak dasar anak, seperti hak atas pengakuan identitas, akses terhadap pendidikan, layanan kesehatan, hingga perlindungan dari tindak kejahatan (Suharso, 2020). Di Indonesia sendiri, kebijakan penerbitan KIA yang diatur dalam Permendagri Nomor 2 Tahun 2016 merupakan langkah strategis dalam upaya perlindungan dan pemenuhan hak sipil anak. Sejalan dengan pandangan Fitriani (2019), keberadaan identitas hukum anak melalui KIA dipandang sebagai fondasi utama dalam pembangunan sistem administrasi kependudukan yang bersifat inklusif dan berkelanjutan.

Tata cara penerbitan KIA juga telah diatur sedemikian rupa agar masyarakat lebih mudah mengakses layanan. Orang tua atau pemohon terlebih dahulu menyampaikan berkas persyaratan ke Disdukcapil, kemudian KIA akan diterbitkan dan ditandatangani oleh Kepala Disdukcapil. Pembagian KIA tidak hanya dilakukan di kantor dinas, tetapi juga bisa melalui kecamatan, desa/kelurahan, baik

secara langsung di kantor dinas, di kecamatan, kelurahan/desa, maupun melalui pelayanan keliling dengan pola jemput bola di sekolah, rumah sakit, atau berbagai titik layanan masyarakat lainnya. Pengaturan ini dimaksudkan untuk memaksimalkan jangkauan kepemilikan KIA di seluruh wilayah.

Lebih jauh, ketentuan tersebut juga mendorong optimalisasi penggunaan KIA dilakukan melalui kolaborasi dengan berbagai mitra di daerah, seperti penyedia layanan transportasi umum, toko buku, institusi perbankan, rumah sakit, arena permainan anak, pusat rekreasi atau wisata, serta pelaku usaha lainnya. Bentuk kolaborasi ini diharapkan dapat memperluas fungsi KIA, sehingga tidak hanya berperan sebagai dokumen identitas resmi anak, tetapi juga menjadi instrumen guna meningkatkan mutu pelayanan publik sehingga dapat menjamin pemenuhan hak-hak terbaik bagi anak.

Gambar 1. 2 Kartu Identitas Anak (KIA)



Sumber : NKRIPOST.COM

Penerbitan Kartu Identitas Anak (KIA) di Indonesia pada prinsipnya dimaksudkan untuk memudahkan pemerintah dalam mengumpulkan dan mengakses data kependudukan anak, seperti nama lengkap, tanggal lahir, alamat, serta identitas orang tuanya. Di sisi lain, KIA juga memudahkan orang tua saat mengurus berbagai keperluan anak, antara lain pendaftaran sekolah, pengurusan izin perjalanan, maupun kebutuhan administrasi lainnya. Lebih dari itu, KIA juga memiliki peran strategis sebagai alat perlindungan anak dari berbagai tindak kejahatan, seperti penculikan, perdagangan anak, serta kekerasan maupun pelecehan seksual. Dengan adanya dokumen identitas resmi yang jelas, posisi dan keberadaan anak menjadi lebih mudah dilacak sehingga aparat atau pihak berwenang dapat memberikan perlindungan secara lebih optimal.

Sejak diterapkannya kebijakan Kartu Identitas Anak (KIA) melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016, program penerbitan dan kepemilikan identitas bagi anak mulai dilaksanakan secara nasional. Menteri Dalam Negeri pada saat itu, Tjahjoe Kumolo, menegaskan bahwa KIA merupakan dokumen identitas resmi bagi anak berusia di bawah 17 tahun dan belum menikah, yang fungsinya setara dengan Kartu Tanda Penduduk (KTP) bagi orang dewasa. Pelayanan penerbitan KIA diselenggarakan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) kabupaten/kota, dengan mekanisme yang pada dasarnya sama seperti penerbitan KTP, yaitu melalui pengajuan permohonan oleh masyarakat sesuai dengan prosedur administrasi yang telah ditentukan.

Secara lebih rinci, Permendagri Nomor 2 Tahun 2016 mengatur secara rinci ketentuan umum, persyaratan, serta prosedur penerbitan KIA. Dalam Pasal 2

disebutkan bahwa KIA terbagi menjadi dua kategori, yaitu KIA untuk anak usia 0–5 tahun yang diterbitkan tanpa foto, dan KIA untuk anak usia 5–17 tahun yang diterbitkan dengan foto. Selanjutnya, Pasal 6 sampai Pasal 8 menjabarkan persyaratan penerbitan KIA bagi anak Warga Negara Indonesia (WNI), yang meliputi fotokopi kutipan akta kelahiran, fotokopi Kartu Keluarga (KK), serta KTP elektronik kedua orang tua. Sementara itu, bagi anak Warga Negara Asing (WNA) yang memiliki izin tinggal tetap, persyaratan tersebut dilengkapi dengan paspor dan dokumen izin tinggal tetap. Lebih lanjut, Pasal 12 hingga Pasal 14 mengatur tata cara penggantian KIA yang hilang atau rusak, yang dilakukan melalui pengajuan permohonan kembali dengan melampirkan dokumen pendukung yang dipersyaratkan

Gambar 1. 3 Perbedaan Kartu Identitas Anak (KIA) Umur 0-5 Tahun Dengan 5-17 Tahun



Sumber : KONTAN.CO.ID

Berdasarkan gambar 1.3, KIA dibedakan menjadi dua kategori, yaitu untuk anak usia 0–5 tahun dan untuk anak usia 5–17 tahun. Perbedaan utama keduanya terletak pada ketentuan pencantuman foto serta masa berlakunya. Anak berusia di bawah 5 tahun memperoleh KIA tanpa foto, sedangkan anak berusia 5 tahun ke atas menerima KIA yang sudah dilengkapi dengan foto. Masa berlaku KIA juga

disesuaikan dengan kelompok usia yang mana masa berlaku KIA bagi anak usia di bawah 5 tahun ditetapkan sampai anak tersebut genap berusia 5 tahun, sedangkan untuk anak usia 5–17 tahun, KIA berlaku hingga sehari sebelum anak mencapai usia 17 tahun. Setelah mencapai usia 17 tahun, KIA akan diganti dengan KTP, karena nomor identitas yang tercantum pada KIA sama dengan nomor yang digunakan pada KTP.

Kartu Identitas Anak (KIA) bukan hanya penting dari sisi administrasi, tetapi juga memiliki peran yang kuat dalam menjamin terpenuhinya hak-hak anak. Berdasarkan Permendagri Nomor 2 Tahun 2016, penerbitan KIA dimaksudkan untuk menjamin perlindungan anak, mempermudah akses anak terhadap berbagai fasilitas umum, serta meminimalisasi risiko terjadinya tindak kejahatan seperti perdagangan anak. Selain itu, KIA berperan sebagai dokumen identitas yang penting ketika anak berada dalam kondisi darurat atau mengalami peristiwa yang tidak diinginkan. KIA juga memberikan kemudahan bagi anak dalam memperoleh berbagai layanan publik di sektor kesehatan, pendidikan, imigrasi, perbankan, maupun transportasi.

Dalam praktiknya, pemerintah daerah juga dapat melakukan kolaborasi dengan pihak swasta untuk memberikan manfaat tambahan bagi anak pemegang KIA. Misalnya, di beberapa daerah pemegang KIA memperoleh potongan harga khusus di pusat perbelanjaan yang menjadi mitra pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan bahwa manfaat KIA dapat bervariasi sesuai dengan kebijakan dan pola kolaborasi yang dijalankan di masing-masing wilayah.

Salah satu contoh konkret dapat ditemukan di Kabupaten Buleleng, di mana sejak tahun 2022 Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil menjalin Perjanjian Kerja Sama (PKS) pemanfaatan KIA dengan beragam pelaku usaha lokal sebagai mitra, antara lain toko buku, arena bermain, rumah makan, toko pakaian, objek wisata, hingga berbagai unit usaha ekonomi lainnya. Kerja sama ini tidak hanya bertujuan untuk memberikan insentif berupa potongan harga atau fasilitas gratis bagi anak pemegang KIA, tetapi juga sebagai strategi untuk mendorong partisipasi masyarakat, khususnya orang tua, agar lebih terdorong dalam mengurus dokumen kependudukan anaknya. Selain itu, PKS ini juga menjadi upaya untuk melibatkan sektor swasta dalam mendukung program pemerintah, khususnya terkait pemanfaatan KIA di daerah.

Bentuk kerja sama tersebut diwujudkan dalam pemberian diskon atau fasilitas gratis bagi anak pemegang KIA. Beberapa contoh mitra kerja dan bentuk kemudahan yang diberikan antara lain: potongan harga 10% di Gogo *Fried Chicken* dan Toko Anita Group, potongan harga 5% di Toko Tresna Jaya, hingga potongan tiket masuk sebesar 50% di Alam Sambangan. Selain itu, beberapa tempat rekreasi seperti Krisna *Funtastic Land* memberikan tiket masuk gratis ke wahana tertentu, sementara kolam renang dan *playground* lokal juga menawarkan diskon antara 10% hingga 25%. Upaya kolaboratif seperti ini bukan hanya memberikan keuntungan tambahan bagi anak pemilik KIA, tetapi juga menjadi cara yang efektif untuk mendorong masyarakat agar lebih giat mengurus dokumen kependudukan bagi anaknya.

Keberhasilan pelaksanaan program KIA dengan demikian tidak semata-mata ditentukan oleh kekuatan regulasi formal, tetapi juga sangat bergantung pada penerapan strategi pelayanan yang adaptif dan inovatif di tingkat daerah. Menurut Hidayat & Rahmawati (2021), implementasi kebijakan administrasi kependudukan memerlukan pendekatan kolaboratif agar tujuan program nasional dapat tercapai secara efektif. Dalam hal ini, pemerintah daerah memegang peran krusial untuk menjamin bahwa program KIA benar-benar dirasakan oleh masyarakat, bukan hanya sebatas tertuang dalam aturan semata.

Kondisi di lapangan menunjukkan bahwa capaian program KIA masih jauh dari target nasional. Berdasarkan Profil Perkembangan Kependudukan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2023, jumlah kepemilikan KIA sebanyak 5,656,464 dengan persentase 59.05%. Data tersebut menunjukkan bahwa pada tahun 2023 tingkat kepemilikan KIA di Provinsi Jawa Tengah masih berada di bawah capaian target nasional 77,5% yang telah ditetapkan oleh Kementerian Dalam Negeri. Persentase sebesar 59,05% menandakan bahwa masih terdapat sekitar 40% lebih anak di Jawa Tengah yang belum memiliki identitas kependudukan yang sah berupa KIA. Kondisi ini mengindikasikan bahwa program percepatan penerbitan KIA belum sepenuhnya optimal dan masih membutuhkan penguatan dalam aspek sosialisasi, penyediaan sarana pelayanan, serta kerja sama lintas sektor. Sejalan dengan pendapat Pratiwi (2021), pencapaian kepemilikan dokumen kependudukan anak merupakan salah satu indikator keberhasilan implementasi administrasi kependudukan yang inklusif.

Tabel 1. 1 Jumlah Kepemilikan KIA per Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun 2023

No.	Wilayah	Penduduk Usia KIA	Kepemilikan KIA	Persentase (%)
1.	Kabupaten Klaten	308,820	213,933	69.27
2.	Kabupaten Grobogan	385,120	322,681	83.79
3.	Kabupaten Kudus	228,977	171,132	74.74
4.	Kabupaten Banyumas	456,073	305,190	66.92
5.	Kota Semarang	413,969	275,077	66.45
6.	Kabupaten Magelang	322,512	245,554	76.14

Sumber : Profil Perkembangan Penduduk Dispermadesdukcapil Provinsi Jawa

Tengah Tahun 2023

Berdasarkan Tabel 1.1, dari enam kabupaten/kota di Jawa Tengah yang memiliki jumlah penduduk usia KIA lebih dari 200.000 jiwa, Kabupaten Grobogan tercatat sebagai daerah dengan persentase kepemilikan KIA tertinggi, yakni mencapai 83,79%. Sementara itu, Kota Semarang berada pada posisi terendah dengan persentase kepemilikan KIA sebesar 66,45%.

Di Kota Semarang, penyelenggaraan program KIA menjadi salah satu prioritas utama Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) sebagai bentuk upaya pemenuhan hak sipil anak. Pemerintah Kota Semarang secara aktif mendorong penerbitan KIA melalui berbagai inovasi layanan, baik secara langsung di kantor Disdukcapil maupun dengan menjalin kolaborasi bersama sekolah melalui program KIA Goes To School yang dilaksanakan bersama pihak sekolah dan mitra swasta untuk mempercepat proses penerbitan KIA, serta diperkuat dengan adanya layanan mobil keliling di tingkat kecamatan maupun kelurahan.

Tabel 1. 2 Capaian Kinerja Terhadap Indikator Kinerja Disdukcapil Kota Semarang Tahun 2023

No.	Indikator Kinerja Utama	Target Renstra Tahun 2023	Capaian Kinerja Tahun 2023		Realisasi Tahun 2021	Realisasi Tahun 2022
			Target	Realisasi		
1.	Persentase anak usia 0-17 tahun kurang 1 (satu) hari yang memiliki KIA	71%	71%	66,45%	61,79%	64,31%

Sumber : Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Disdukcapil Kota Semarang Tahun 2023

Pada tabel 1.2, ditunjukkan bahwa target capaian kinerja Disdukcapil Kota Semarang dalam kepemilikan KIA pada tahun 2023 ditetapkan sebesar 71%. Namun, realisasi capaian kepemilikan KIA pada tahun yang sama hanya mencapai 66,45%. Hal tersebut menunjukkan masih adanya gap sebesar 4,55% dari target yang ditetapkan, sehingga dapat dikatakan bahwa penerapan program KIA di Kota Semarang masih belum mencapai tingkat pelaksanaan yang optimal. Kesenjangan capaian tersebut mencerminkan bahwa upaya yang telah dilakukan Disdukcapil Kota Semarang, baik melalui pelayanan langsung di kantor, layanan keliling, maupun program KIA *Goes to School*, masih menghadapi berbagai kendala dalam implementasinya.

Tabel 1. 3 Jumlah Kepemilikan KIA per Kecamatan Kota Semarang Tahun 2023

No.	Wilayah	Penduduk Usia KIA	Kepemilikan KIA	Persen (%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1.	Semarang Tengah	11.750	7.342	62,49
2.	Semarang Utara	28.460	18.163	63,82
3.	Semarang Timur	14.994	10.415	69,27
4.	Gayamsari	18.071	12.518	69,27
5.	Genuk	35.117	23.094	65,76
6.	Pedurungan	48.524	36.136	74,47
7.	Semarang Selatan	14.693	9.300	63,30
8.	Candisari	18.036	10.723	59,45
9.	Gajah Mungkur	13.599	9.665	71,07
10.	Tembalang	49.422	32.693	66,15
11.	Banyumanik	34.823	21.729	62,40
12.	Gunungpati	25.633	18.563	72,42
13.	Semarang Barat	35.434	23.652	66,75
14.	Mijen	21.425	11.551	53,91
15.	Ngaliyan	35.475	23.412	66,00
16.	Tugu	8.513	6.121	71,90
Jumlah		413.969	275.077	66,45%

Sumber : Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Disdukcapil Kota Semarang Tahun

2023

Berdasarkan tabel 1.3, Kecamatan yang paling banyak memiliki kepemilikan KIA yaitu Kecamatan Pedurungan sebanyak 36.136 KIA dengan persentase sebesar 74,47% dan kecamatan yang paling sedikit memiliki kepemilikan KIA yaitu Kecamatan Mijen dengan jumlah 11.551 KIA dengan persentase 53,91%. Hal ini mengindikasikan bahwa pelaksanaan kebijakan pembuatan Kartu Identitas Anak di Kecamatan Mijen, Kota Semarang masih menghadapi berbagai hambatan.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya gap antara amanat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak dengan realitas

pelaksanaannya di lapangan. Dalam Permendagri itu dinyatakan bahwa pemerintah daerah melalui Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil memiliki kewajiban untuk melaksanakan penerbitan KIA secara luas kepada seluruh masyarakat, antara lain melalui kegiatan sosialisasi, pelayanan jemput bola, kerja sama dengan satuan pendidikan, serta kolaborasi dengan pihak swasta. Namun, praktik di Kecamatan Mijen menunjukkan bahwa implementasi program tersebut masih belum berjalan maksimal, yang tercermin dari posisi Kecamatan Mijen sebagai wilayah dengan persentase kepemilikan KIA terendah di Kota Semarang, yaitu hanya 11.551 anak atau sekitar 53,91%. Persentase tersebut menunjukkan bahwa hampir setengah dari jumlah anak di Kecamatan Mijen belum memiliki identitas kependudukan yang sah berupa KIA.

Sejalan dengan fenomena permasalahan di atas, penelitian yang dilakukan oleh Nidia Rismania Dewi (2020) dalam artikelnya yang berjudul Implementasi Kebijakan Kartu Identitas Anak (KIA) di Kota Tasikmalaya menunjukkan bahwa masih terdapat banyak hambatan dalam pengimplementasian program KIA. Salah satu penyebab utama yang melatarbelakangi hal tersebut adalah kurang optimalnya komunikasi dan sosialisasi kepada masyarakat, sehingga banyak warga yang masih belum memahami apa itu KIA, beserta fungsi dan manfaatnya sebagai dokumen identitas resmi bagi anak. Minimnya informasi yang diterima masyarakat berimplikasi pada rendahnya kesadaran orang tua untuk mengurus KIA bagi anak mereka. Selain itu, keterlibatan *stakeholder* dalam mendukung penyebaran informasi juga masih terbatas, sehingga pesan kebijakan tidak tersampaikan secara luas dan konsisten. Kondisi ini menjadikan masyarakat cenderung menganggap

bahwa KIA tidak jauh berbeda dengan akta kelahiran, sehingga urgensi kepemilikan KIA kurang mendapat perhatian serius. Penelitian tersebut juga menegaskan bahwa komunikasi dan sosialisasi yang tidak optimal menjadi faktor dominan yang menghambat implementasi program KIA.

Dengan berbagai permasalahan yang telah diuraikan, program Kartu Identitas Anak (KIA) memiliki peran vital dalam menjamin hak-hak sipil anak sekaligus mendukung tertib administrasi kependudukan. Pada praktiknya, implementasi program KIA di Kota Semarang belum sepenuhnya berjalan optimal yang mana pada target capaian kinerja Disdukcapil Kota Semarang dalam kepemilikan KIA pada tahun 2023 ditetapkan sebesar 71%. Namun, realisasi capaian kepemilikan KIA pada tahun yang sama hanya mencapai 66,45%. Hal tersebut menunjukkan masih adanya gap sebesar 4,55% dari target yang sudah ditetapkan, sehingga dapat dinyatakan bahwa penyelenggaraan program KIA di Kota Semarang masih belum mencapai tingkat pelaksanaan yang optimal dan masih menghadapi berbagai tantangan dalam pemenuhannya secara merata di seluruh kecamatan, khususnya di Kecamatan Mijen yang pada tahun 2023 masih berada pada posisi terendah dengan capaian kepemilikan KIA sebesar 53,91%. Hal tersebut mendorong munculnya pertanyaan penelitian, yaitu “Mengapa Implementasi Pembuatan Kartu Identitas Anak di Kecamatan Mijen Kota Semarang masih rendah?” Berdasarkan pertanyaan tersebut, peneliti tertarik untuk mengangkat judul “Implementasi Pembuatan Kartu Identitas Anak (KIA) pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kecamatan Mijen Kota Semarang” untuk mengetahui sejauh

mana program pembuatan Kartu Identitas Anak (KIA) telah dijalankan dan kendala yang dihadapi.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang, maka didapatkan sebuah identifikasi permasalahan sebagai berikut :

1. Cakupan penerbitan Kartu Identitas Anak (KIA) yang diterapkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang belum mencapai target (realisasi 66,45% dari target yang ditetapkan sebesar 71%)
2. Rendahnya persentase kepemilikan Kartu Identitas Anak (KIA) di Kecamatan Mijen Kota Semarang yang hanya mencapai 53,91% pada tahun 2023 (Kecamatan dengan capaian KIA terendah di Kota Semarang).
3. Adanya kesenjangan antar kecamatan dalam kepemilikan KIA, di mana Kecamatan Pedurungan mencapai 74,47% (tertinggi), sedangkan Kecamatan Mijen hanya 53,91% (terendah).
4. Pelaksanaan kebijakan KIA sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 2 Tahun 2016 belum sepenuhnya sesuai dengan kondisi nyata di Kecamatan Mijen.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah, maka dapat dirumuskan sebuah permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi pembuatan Kartu Identitas Anak (KIA) pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kecamatan Mijen Kota Semarang?
2. Apa saja faktor pendukung & penghambat implementasi pembuatan Kartu Identitas Anak (KIA) pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kecamatan Mijen Kota Semarang?

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis implementasi pembuatan Kartu Identitas Anak (KIA) pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kecamatan Mijen Kota Semarang.
2. Untuk mengidentifikasi faktor pendukung & penghambat pada implementasi pembuatan Kartu Identitas Anak (KIA) di Kecamatan Mijen Kota Semarang.

1.5 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini memiliki manfaat bagi berbagai pihak. Adapun manfaat dari penelitian ini yaitu:

1.5.1 Kegunaan Teoritis

1. Penelitian ini diharapkan mampu memberi sumbangan bagi pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya pada ranah administrasi kependudukan, melalui kajian terhadap implementasi pembuatan Kartu Identitas Anak (KIA) sebagai upaya pemenuhan hak sipil anak.

2. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi tambahan dalam kajian akademik yang membahas implementasi kebijakan publik di sektor pelayanan administrasi kependudukan, terutama terkait dengan efektivitas, pemerataan, dan kendala dalam pelaksanaan program KIA.

1.5.2 Kegunaan Praktis

1) Bagi Penulis

Penelitian ini memberikan wawasan dan pengalaman akademik yang lebih mendalam terkait pelaksanaan kebijakan publik di bidang administrasi kependudukan, sekaligus menjadi media untuk melatih kemampuan analisis terhadap berbagai isu pelayanan publik yang sedang berkembang.

2) Bagi Pelayanan Publik

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi dasar evaluasi dan bahan pertimbangan dalam upaya peningkatan mutu pelayanan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang. Selain itu, temuan penelitian ini juga dapat dimanfaatkan sebagai rekomendasi untuk memperbaiki tata kelola pelayanan KIA agar pelaksanaannya lebih optimal, merata, serta mampu menjamin pemenuhan hak sipil anak secara menyeluruh.

1.6 Kerangka Teori

1.6.1 Penelitian Terdahulu

Peneliti menguraikan temuan-temuan riset sebelumnya (*state of the art*) yang memiliki keterkaitan dengan persoalan dan tujuan penelitian secara sistematis

dan analitis, kemudian menarik benang merah di antara temuan-temuan tersebut.

Pada bagian ini dijelaskan kontribusi studi-studi terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan topik yang sedang diteliti.

Tabel 1. 4 Penelitian Terdahulu

No	Penelitian, Judul	Teori	Metode	Hasil Penelitian
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1.	Ni Luh Putu Janu Riana, Kadek Wiwin Dwi Wismayanti, & Komang Adi Sastra Wijaya (2023). Implementasi Kebijakan Program Kartu Identitas Anak (KIA) di Kota Denpasar	Teori implementasi kebijakan George C. Edward III (1980) yang menekankan empat variabel utama yang memengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi (sikap pelaksana), dan struktur birokrasi.	Metode penelitian kualitatif dengan tipe deskriptif.	Pelaksanaan kebijakan tersebut masih menemui sejumlah hambatan, seperti minimnya sarana dan prasarana, rendahnya tingkat kesadaran masyarakat akan pentingnya KIA, serta kebutuhan akan sosialisasi yang lebih gencar, meskipun secara umum program KIA di Kota Denpasar telah dijalankan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2.	Windi Dwi Arista & Wayan Suderana (2020). Implementasi Kebijakan Program Kartu Identitas Anak (Kia) Di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Badung.	Teori implementasi Edward dalam Winarno (2012), implementasi kebijakan adalah tahap yang menjembatani antara perumusan kebijakan dengan dampak yang dirasakan masyarakat.	Metode penelitian kualitatif dengan tipe deskriptif.	Pelaksanaan program KIA masih dihadapkan pada berbagai kendala, seperti fasilitas dan prasarana yang belum memadai, minimnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya KIA, serta sosialisasi dari pemerintah daerah yang belum dilakukan secara optimal.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
3.	Niningsih, Salasiah, & Sumarni (2022). Implementasi Kebijakan Kartu Identitas Anak (Kia) Pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Samarinda.	Teori implementasi kebijakan publik oleh Edward III dalam Agustino (2006), dengan empat indikator utama, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.	Metode penelitian kualitatif dengan tipe deskriptif.	Implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak (KIA) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Samarinda secara umum berjalan cukup baik namun, terdapat beberapa kendala seperti disposisi pegawai yang belum optimal, struktur birokrasi yang masih menimbulkan hambatan, keterbatasan sarana prasarana, serta dampak pandemi Covid-19 yang membuat target penerbitan KIA belum tercapai maksimal.
4.	Faishal Rafiif Thamrin, Raden Slamet Santoso, & Hardi Warsono (2023). Implementasi Kebijakan Kartu Identitas Anak (Kia) Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kecamatan Banyumanik Kota Semarang.	Teori implementasi kebijakan oleh Riant Nugroho (2012), yang menjelaskan bahwa efektivitas implementasi kebijakan dapat dilihat dari lima aspek ketepatan, yaitu ketepatan kebijakan, ketepatan pelaksana, ketepatan target, ketepatan lingkungan, dan ketepatan proses.	Metode penelitian kualitatif.	Pelaksanaan kebijakan Kartu Identitas Anak (KIA) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kecamatan Banyumanik Kota Semarang pada dasarnya sudah berjalan dengan cukup baik, namun masih menyimpan beberapa kelemahan, antara lain ketiadaan Peraturan Daerah yang secara khusus mengatur KIA sehingga dasar hukumnya belum sepenuhnya kuat, jumlah petugas pelayanan yang tidak seimbang dengan luas dan banyaknya wilayah yang dilayani sehingga menimbulkan antrean yang panjang, serta penetapan target kepemilikan KIA dari pemerintah pusat yang dinilai terlalu tinggi dan belum dapat direalisasikan secara optimal.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
5.	Sesario Fernandes & Serly Wulandari (2020). Implementasi Kebijakan Kartu Identitas Anak Pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Depok.	Teori implementasi kebijakan dari George C. Edwards III yang menekankan bahwa keberhasilan suatu implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.	Metode penelitian kualitatif dengan tipe deskriptif.	Implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak (KIA) di Kota Depok masih belum optimal. Sosialisasi belum merata ke masyarakat, jumlah petugas dan sarana prasarana masih terbatas, serta SOP belum tersosialisasikan dengan baik. Meski demikian, aspek disposisi sudah berjalan cukup baik karena pelaksana menunjukkan loyalitas, integritas, dan mendapat dukungan insentif.
6.	Muhammad Rizqi Haji Ega Firnanda & Indah Prabawati (2020). Implementasi Kebijakan Kartu Identitas Anak Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sidoarjo.	Teori implementasi kebijakan dari George C. Edward III. Teori ini menekankan bahwa keberhasilan implementasi suatu kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi (sikap pelaksana), dan struktur birokrasi.	Metode penelitian kualitatif deskriptif.	Implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak (KIA) di Kabupaten Sidoarjo sudah berjalan sesuai aturan, namun belum optimal. Sosialisasi masih kurang sehingga pemahaman masyarakat rendah, meski sumber daya dan komitmen pelaksana cukup baik. Standar operasional sudah ada, tetapi koordinasi antar unit masih perlu ditingkatkan
7.	Nidia Rismania Dewi (2020). Implementasi Kebijakan Kartu Identitas Anak (Kia) Di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Tasikmalaya.	Teori implementasi kebijakan publik menurut Edward III dalam Winarno (2012) dan Smith dalam Tachjan (2006), yang menekankan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi (sikap pelaksana), dan struktur birokrasi.	Metode penelitian kualitatif deskriptif.	Implementasi kebijakan KIA pada dasarnya sudah berjalan sesuai prosedur dan ketentuan yang ditetapkan namun, peneliti juga menemukan adanya kelemahan pada aspek komunikasi dan sosialisasi kepada masyarakat, sehingga banyak warga yang belum mengetahui manfaat maupun kewajiban kepemilikan KIA. Selain itu, keterlibatan stakeholder dalam mendukung penyebaran informasi masih dirasa kurang optimal.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
8.	Ilma Suryani Siregar, Budi Hartono, & Dumasari Harahap (2022). Implementasi Kebijakan Pelayanan Kartu Identitas Anak di Kecamatan Kotapinang pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Labuhanbatu Selatan.	Teori implementasi kebijakan publik oleh Van Meter & Van Horn yang menekankan implementasi sebagai tindakan yang dilakukan organisasi pemerintah/swasta untuk mencapai tujuan kebijakan, serta teori Grindle (1980) yang melihat implementasi sebagai proses politik dan administratif yang baru dapat berjalan jika tujuan sudah diperinci, program telah dirancang, dan dana dialokasikan.	Metode penelitian kualitatif deskriptif.	Pelaksanaan program KIA telah berjalan, tetapi belum sepenuhnya optimal. Penelitian menemukan bahwa masyarakat masih kurang memahami manfaat KIA karena minimnya sosialisasi, sehingga tingkat partisipasi masyarakat dalam kepemilikan KIA belum maksimal. Di sisi lain, dukungan aparatur dan sarana prasarana dinilai cukup memadai, meskipun tetap diperlukan peningkatan kualitas pelayanan agar lebih efisien.
9.	Lilis Wahyuni (2022). Implementasi Kebijakan Pada Pelayanan Pembuatan Kartu Identitas Anak (Kia) Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Dumai.	Teori implementasi kebijakan menurut George C. Edward III dalam Widodo (2010). Teori ini menjelaskan bahwa keberhasilan maupun kegagalan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.	Metode penelitian kualitatif deskriptif.	Pelaksanaan kebijakan KIA di wilayah tersebut belum berlangsung secara maksimal. Kondisi ini dipengaruhi oleh beberapa faktor, di antaranya masih rendahnya pemahaman masyarakat mengenai manfaat KIA, keterbatasan jumlah petugas yang menangani layanan, tidak tersedianya anggaran khusus untuk pengadaan peralatan, serta kerap terjadinya gangguan jaringan yang menyebabkan standar waktu pelayanan 3 hari tidak dapat tercapai.
10.	Ida Zubaedah, Siti Hajar, & Jihan Aulia (2022). Implementasi Kebijakan Pemerintah Mengenai Kartu Identitas Anak Pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Jakarta Timur	Teori implementasi kebijakan publik dari George C. Edward III. Teori ini menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber	Metode penelitian kualitatif deskriptif.	Pelaksanaan kebijakan Kartu Identitas Anak (KIA) di Jakarta Timur masih belum mencapai hasil yang optimal. Kondisi ini dipengaruhi oleh beberapa hambatan, seperti rendahnya kesadaran masyarakat akan pentingnya KIA, terbatasnya sumber

		daya, disposisi, dan struktur birokrasi.		daya yang tersedia, serta sosialisasi kepada masyarakat yang belum berjalan secara efektif.
--	--	--	--	---

Pada tabel 1.3, memuat rangkuman penelitian terdahulu berupa sejumlah jurnal yang dijadikan rujukan oleh peneliti. Secara keseluruhan, berbagai penelitian tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak (KIA) merupakan persoalan yang krusial dalam pelaksanaan administrasi kependudukan di Indonesia, terutama terkait upaya pemenuhan hak sipil anak. Sebagian besar penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa implementasi kebijakan KIA masih menghadapi beragam hambatan, terutama terkait distribusi informasi dan kegiatan sosialisasi, tingkat keterlibatan atau partisipasi masyarakat, baik dari segi minimnya sumber daya yang tersedia pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di tingkat daerah. Misalnya, penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Rizqi Haji Ega Firnanda & Indah Prabawati (2020) dalam artikelnya “Implementasi Kebijakan Kartu Identitas Anak Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sidoarjo” menekankan bahwa pelaksanaan KIA belum berjalan optimal karena rendahnya kesadaran masyarakat, meskipun secara regulatif telah memiliki landasan hukum yang kuat. Penelitian ini menekankan bahwa keberhasilan pelaksanaan kebijakan KIA sangat ditentukan oleh kerja sama yang harmonis antara pemerintah, institusi pendidikan, dan masyarakat dalam mendukung penerbitan dokumen identitas anak.

Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Dewa Ayu Okta & Kadek Apriliani (2021) menunjukkan bahwa implementasi KIA tidak hanya menghadapi

kendala teknis, tetapi juga membutuhkan strategi inovatif dalam pelayanan publik, seperti pelayanan jemput bola di sekolah maupun kerja sama dengan pihak swasta. Hasil penelitian lain, seperti yang ditulis oleh Ida et al. (2020), juga menemukan bahwa implementasi KIA di Jakarta Timur masih belum mencapai target akibat keterbatasan sosialisasi dan rendahnya kesadaran masyarakat, meskipun Disdukcapil telah melakukan berbagai upaya inovatif. Dengan demikian, penelitian-penelitian tersebut menjadi acuan penting bagi peneliti untuk melihat lebih dalam bagaimana implementasi kebijakan KIA berlangsung di daerah, khususnya di Kecamatan Mijen Kota Semarang yang memiliki capaian kepemilikan KIA terendah pada tahun 2023.

Kesesuaian antara penelitian terdahulu dan penelitian ini terlihat pada titik perhatian yang sama, yaitu kajian mengenai implementasi kebijakan KIA beserta berbagai faktor pendukung dan penghambat yang muncul dalam pelaksanaannya. Namun, penelitian ini memiliki perbedaan karena lebih menitikberatkan pada lokus yang spesifik, yakni Kecamatan Mijen Kota Semarang, yang diketahui memiliki capaian kepemilikan KIA paling rendah dibandingkan kecamatan lainnya di Kota Semarang. Penelitian ini juga akan menganalisis implementasi program KIA dengan menggunakan pendekatan teori implementasi kebijakan menurut Riant Nugroho (2012) yang menekankan lima aspek utama, yaitu ketepatan kebijakan, ketepatan pelaksana, ketepatan target, ketepatan lingkungan, dan ketepatan proses. Dengan menggunakan perspektif tersebut, penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai pelaksanaan kebijakan

pembuatan KIA pada tingkat lokal, sekaligus melahirkan rekomendasi kebijakan yang lebih kontekstual dan mudah diterapkan..

1.6.2 Administrasi Publik

Menurut Chandler dan Plano (dalam Ban, 2008), administrasi publik merupakan penerapan baik secara seni maupun ilmu untuk melaksanakan tugas dalam menegakkan peraturan demi kepentingan umum serta menjalankan tanggung jawab yang telah diberikan. Bidang ini bertujuan untuk menangani permasalahan publik, terutama dalam aspek keuangan, pengelolaan sumber daya manusia, dan organisasi. Sementara itu, Felix Nigro dan L. Loyd G. Nigro (dalam Dwika, 2014) mendefinisikan administrasi publik sebagai:

1. Kerja sama kelompok di lingkungan pemerintahan.
2. Mencakup tiga cabang kekuasaan negara yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif beserta keterkaitan di antaranya.
3. Memiliki peran penting dalam pembentukan kebijakan negara sehingga turut terlibat dalam dinamika politik.
4. Memiliki keterhubungan erat dengan kelompok swasta dan individu yang juga berperan dalam memberikan layanan publik.

Administrasi merujuk pada pengelolaan sumber daya, pengaturan tata usaha, serta berbagai aktivitas dalam suatu organisasi. Istilah administrasi dapat dimaknai dalam dua cara, yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti sempit, administrasi biasanya dikaitkan dengan kegiatan kesekretariatan. Inti dari administrasi dalam konteks ini adalah pengelolaan dan pengendalian informasi

yang menjadi bagian penting dari aktivitas organisasi. Pekerjaan administrasi sering dipahami sebagai kegiatan yang berkaitan dengan penulisan, pencatatan, penggandaan, serta berbagai tugas personal lainnya (Silalahi, 2013:5).

Menurut Nicolas Henry (dalam Mulyadi, 2016:34), administrasi publik adalah perpaduan antara teori dan praktik yang bersifat kompleks, yang berfungsi untuk memperdalam pemahaman mengenai bagaimana fungsi dan peran pemerintah dijalankan dalam hubungannya dengan masyarakat yang berada dalam lingkup kewenangannya. Salah satu tujuan pokok administrasi publik adalah mendorong sehingga kebijakan publik yang dihasilkan dapat lebih peka dan tanggap terhadap kebutuhan masyarakat. Dalam konteks ini, administrasi publik juga berupaya menyesuaikan praktik manajerial dengan nilai-nilai efisiensi.

Secara keseluruhan, administrasi publik dapat diartikan sebagai cabang ilmu sosial yang mengkaji sistem pengelolaan pemerintahan serta berbagai hal yang berkaitan dengan kepentingan umum, termasuk organisasi publik, kebijakan publik, dan pelayanan publik. Tujuan utamanya adalah memberikan layanan yang optimal kepada masyarakat melalui kinerja aparatur negara yang profesional dan efektif di lingkungan kerjanya.

1.6.3 Paradigma Administrasi Publik

A. Paradigma I: Dikotomi Politik dan Administrasi (1900 - 1926)

Istilah dikotomi antara politik dan administrasi merujuk pada suatu paradigma yang membedakan secara tegas antara dua fungsi pemerintahan tersebut. Dalam bukunya yang berjudul *Politics and Administration*,

Goodnow menjelaskan bahwa terdapat perbedaan peran antara politik dan administrasi. Menurutnya, politik berkaitan dengan perumusan kebijakan melalui lembaga legislatif, sedangkan administrasi berperan dalam melaksanakan kebijakan tersebut melalui lembaga eksekutif. Ilmu administrasi negara lebih menitikberatkan kajiannya pada aspek-aspek seperti struktur organisasi, pengelolaan sumber daya manusia, serta penyusunan anggaran di dalam birokrasi pemerintahan. Di sisi lain, ilmu politik mengkaji hal-hal yang berkaitan dengan sistem pemerintahan, dinamika politik, serta perumusan kebijakan publik. Paradigma ini bertujuan untuk menentukan batas dan peran yang seharusnya dijalankan oleh administrasi negara.

B. Paradigma II: Prinsip-Prinsip Administrasi (1927–1937)

Dalam paradigma ini, letak atau locus administrasi negara dianggap bukan sebagai isu utama; yang menjadi sorotan adalah keyakinan bahwa prinsip-prinsip administrasi dapat diterapkan secara universal pada berbagai jenis organisasi serta dalam berbagai konteks sosial dan budaya. Pada periode ini, administrasi dipandang sebagai suatu disiplin dengan dasar yang jelas dan dapat diterapkan di berbagai tempat. Gulick dan Urwick menekankan bahwa administrasi sebagai ilmu membutuhkan prinsip-prinsip dasar, dengan konsep POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*) menjadi kerangka utama dalam praktik manajemen.

C. Paradigma III: Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950–1970)

Paradigma ini memandang administrasi negara sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari ilmu politik. Pandangan lama yang berusaha memisahkan secara tegas antara politik dan administrasi mulai mendapat kritik, salah satunya dari Morstein-Marx. Sementara itu, Herbert Simon berpendapat bahwa prinsip-prinsip administrasi yang selama ini dikenal tidak dapat diterapkan secara sama dalam setiap kondisi. Karena itu, berkembang upaya untuk kembali menghubungkan administrasi negara dengan ilmu politik secara teoritis. Birokrasi tetap menjadi fokus utama kajian, namun arah analisisnya masih belum sepenuhnya tegas karena landasan prinsip administrasi publik yang digunakan masih lemah.

D. Paradigma IV: Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi (1956–1970)

Paradigma ini menandai tahap ketika administrasi publik berkembang sebagai cabang ilmu administrasi yang berdiri secara mandiri. Jika dibandingkan dengan paradigma sebelumnya yang lebih menonjolkan penerapan prinsip-prinsip manajemen secara sistematis dan ilmiah, pada fase ini perhatian bergeser pada aspek yang lebih bersifat analitis. Lokus atau ranah penerapan belum menjadi fokus utama, melainkan kajian tentang perilaku organisasi, manajemen, serta penggunaan berbagai teknologi dan pendekatan modern, seperti metode kuantitatif, analisis sistem, dan riset operasi. Dalam fase ini, terdapat dua arah perkembangan utama: satu mengarah pada pemantapan administrasi sebagai disiplin ilmu yang independen dari psikologi, dan yang lainnya menuju pengembangan studi

kebijakan publik. Fokus-fokus tersebut dirancang agar dapat diterapkan baik dalam sektor pemerintahan maupun dunia usaha.

E. Paradigma V: Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik (1970–1990)

Paradigma ini menempatkan administrasi publik sebagai suatu cabang ilmu yang berdiri sendiri. Administrasi negara tidak lagi sekadar dianggap bagian dari ilmu administrasi, tetapi berkembang meliputi kajian teori organisasi, teori kebijakan, hingga dimensi ilmu politik. Dalam perspektif tersebut, administrasi publik memiliki ruang lingkup dan titik fokus yang lebih jelas, yakni berkaitan langsung dengan kepentingan publik serta pengembangan teori manajemen dan kebijakan publik sebagai elemen penting dalam pelaksanaan kebijakan.

F. Paradigma VI: Tata Kelola atau *Governance* (1990–sekarang)

Paradigma tata kelola (*governance*) mulai berkembang pada akhir tahun 1990-an. Menurut Tamagoya (dalam Ikeanyibe, 2017), tata kelola diartikan sebagai pemanfaatan kewenangan atau otoritas oleh para pemangku kekuasaan politik untuk menjamin tercapainya kesejahteraan masyarakat. Tata kelola merupakan proses yang kompleks, di mana kekuasaan tidak hanya dimiliki oleh negara, tetapi juga dibagi dengan berbagai sektor masyarakat yang berperan dalam merumuskan serta melaksanakan kebijakan publik yang berdampak langsung terhadap individu maupun institusi. Menurut Peters (dalam Ikeanyibe, 2017), konsep *governance* memiliki kemiripan dengan *New Public Management* (NPM) karena

keduanya berupaya mengatasi model pemerintahan yang bersifat hierarkis dan otoriter. Namun, Peters membedakan keduanya: NPM lebih menekankan pada efisiensi melalui peran aktor non-pemerintah dalam penyediaan layanan dan pengurangan beban negara, sedangkan governance lebih menekankan pada partisipasi masyarakat sipil, kolaborasi jaringan sosial, dan kemampuan masyarakat untuk turut mengelola urusannya secara mandiri.

Berdasarkan enam paradigma dalam studi administrasi publik, penelitian ini termasuk ke dalam paradigma keenam, yaitu paradigma tata kelola atau governance, yang mulai berkembang sejak tahun 1990-an hingga saat ini. Penelitian ini menekankan bahwa paradigma tata kelola (*governance*) sangat relevan digunakan untuk mengkaji pelaksanaan kebijakan penerbitan Kartu Identitas Anak (KIA) pada tataran pemerintah daerah. Paradigma ini menempatkan pelayanan publik bukan hanya sebagai tanggung jawab pemerintah semata, melainkan sebagai hasil kerja sama yang melibatkan berbagai aktor, mulai dari pemerintah daerah, lembaga pendidikan, masyarakat, hingga pihak swasta yang dapat berkontribusi dalam memperluas manfaat pelayanan administrasi kependudukan. Dalam konteks penelitian mengenai implementasi pembuatan Kartu Identitas Anak (KIA) di Kecamatan Mijen Kota Semarang, rendahnya capaian kepemilikan KIA yang hanya sebesar 53,91% menunjukkan perlunya penguatan prinsip-prinsip tata kelola yang baik dalam proses penyelenggaraan administrasi kependudukan. Hal ini mencakup keterbukaan informasi terkait prosedur pembuatan KIA, peningkatan partisipasi aktif masyarakat dalam mengurus dokumen kependudukan, serta kolaborasi lintas

sektor dengan pihak sekolah, kelurahan, dan mitra swasta untuk memperluas jangkauan layanan. Sejalan dengan pandangan Peters (dalam Ikeanyibe, 2017), *governance* menuntut terbangunnya kolaborasi yang harmonis antara pemerintah dan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik, sehingga terbangun sistem yang bersifat inklusif, transparan, dan akuntabel.. Dengan demikian, penerapan paradigma *governance* dalam penelitian ini tidak hanya menilai pencapaian target administratif berupa jumlah kepemilikan KIA, tetapi juga menekankan pentingnya membangun sistem pelayanan kependudukan yang adaptif, partisipatif, serta berorientasi pada perlindungan dan pemenuhan hak sipil anak.

1.6.4 Kebijakan Publik

Kebijakan publik mencakup bidang kajian yang sangat beragam dan luas, mencakup aspek politik, sosial, budaya, hukum, hingga ekonomi, serta diberlakukan pada berbagai tingkatan pemerintahan, mulai dari level lokal, regional, sampai nasional, seperti peraturan bupati/wali kota, peraturan daerah, peraturan menteri, hingga undang-undang. Menurut Marbun (2017), kebijakan dipahami sebagai seperangkat asas atau prinsip yang dijadikan pedoman bagi pemimpin dalam menjalankan pemerintahan maupun organisasi untuk mencapai tujuan tertentu. Sementara itu, Subarsono (2005) mengutip Dye (1981) yang menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan setiap bentuk tindakan ataupun pembatasan yang dipilih dan ditetapkan pemerintah untuk dilaksanakan, sehingga merefleksikan serangkaian pilihan strategis yang diambil oleh lembaga pemerintah.

David Easton (dalam Keban, 2014) menegaskan bahwa kebijakan publik merupakan seperangkat keputusan yang lahir sebagai respons terhadap tuntutan masyarakat, di mana pemerintah sebagai otoritas politik memiliki kewenangan untuk mendistribusikan nilai melalui tindakan atau ketidak-tindakan. Nugroho (2004) mengemukakan bahwa kebijakan publik, yang secara internasional disebut sebagai *public policy*, adalah sekumpulan kaidah atau pedoman hidup yang harus ditaati oleh seluruh warga negara, baik yang dituangkan dalam undang-undang, peraturan presiden, maupun peraturan daerah. Lebih lanjut, ia menegaskan bahwa praktik kebijakan pemerintah setidaknya mencakup tiga tahapan pokok, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan (implementasi) kebijakan, serta evaluasi terhadap kebijakan tersebut.

Secara umum, kebijakan berfungsi untuk mengarahkan pilihan-pilihan penting dalam kehidupan organisasi pemerintah maupun swasta. Agar efektif, kebijakan harus dijalankan secara konsisten dan berulang, baik oleh pembuat maupun pelaksana kebijakan. Sejalan dengan itu, Anggara (2018) menguraikan bahwa kebijakan publik merupakan rangkaian keputusan yang saling berkaitan dan ditetapkan oleh lembaga maupun pejabat pemerintah sebagai acuan dalam menata kehidupan masyarakat.

1.6.5 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan proses penerapan suatu kebijakan yang sebelumnya telah ditetapkan oleh pemerintah atau lembaga publik, baik dalam bentuk peraturan, program, maupun keputusan, yang ditujukan untuk mengatur kehidupan masyarakat dan mencapai tujuan tertentu. Secara umum, implementasi

kebijakan publik memiliki keterkaitan erat dengan proses pengambilan keputusan publik, yang dimulai sejak tahap perumusan hingga pada pelaksanaan kebijakan. Tahap implementasi menjadi bagian yang sangat penting, sebab pada tahap inilah aktor-aktor pelaksana berperan menjalankan kebijakan sehingga sasaran yang telah ditetapkan dalam kebijakan tersebut dapat terwujud secara konkret.

Dalam pelaksanaannya, implementasi kebijakan publik sering menemui berbagai kendala yang dipengaruhi oleh beragam faktor, baik yang bersifat pendukung maupun penghambat, seperti kualitas sumber daya manusia pelaksana, kondisi sosial dan budaya masyarakat, serta perbedaan kepentingan di antara para pemangku kepentingan (stakeholder). Oleh karena itu, implementasi kebijakan bukan sekadar kegiatan teknis administratif, tetapi juga berkaitan dengan aktivitas politik yang menyangkut proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan dalam suatu tatanan waktu tertentu (Suryadi, 1993).

Lebih lanjut, Suryadi (1993) menguraikan beberapa tahapan yang saling berkaitan dalam proses implementasi kebijakan, yaitu:

1. Penyusunan agenda, yakni penetapan tujuan dan sasaran kebijakan setelah perumusan kebijakan selesai.
2. Formulasi kebijakan, yakni proses mengkaji dan menyelesaikan persoalan-persoalan yang sudah tercantum dalam agenda kebijakan.
3. Adopsi atau legitimasi kebijakan, yaitu proses pemberian otorisasi agar kebijakan memiliki kekuatan hukum dan diakui masyarakat.

4. Evaluasi kebijakan, yang dimaknai sebagai upaya menilai substansi, implementasi, hingga dampak dari kebijakan tersebut. Evaluasi tidak hanya dilakukan pada akhir kebijakan, tetapi juga menyertai setiap tahapan pelaksanaannya agar capaian kebijakan dapat lebih maksimal.

Senada dengan hal tersebut, Riant Nugroho (2012) menegaskan bahwa keberhasilan sebuah kebijakan sangat ditentukan oleh aspek implementasinya. Ia menjelaskan bahwa dalam policy plan, 60% keberhasilan ditentukan oleh implementasi, 20% dari keberhasilan, dan 20% lainnya terkait mekanisme pengendalian implementasi. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi merupakan aspek yang paling krusial, sebab sering kali permasalahan nyata di lapangan tidak sepenuhnya terdeteksi dalam konsep awal kebijakan. Untuk itu, keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan sangat bergantung pada pemenuhan lima aspek pokok yang menjadi prasyarat agar kebijakan dapat dijalankan selaras dengan tujuan yang telah ditetapkan, yaitu :

1. Ketepatan Kebijakan

Ketepatan kebijakan berkaitan dengan sejauh mana suatu kebijakan selaras dengan permasalahan yang ada dan mampu memberikan solusi atas persoalan tersebut. Setiap lembaga memiliki karakteristik dan kewenangan yang berbeda, sehingga hal tersebut turut menentukan apakah kebijakan tersebut dapat membawa perubahan positif bagi masyarakat atau justru tidak memberikan dampak signifikan.

2. Ketepatan Pelaksana

Pelaksanaan kebijakan bukan hanya menjadi tugas pemerintah sebagai perumus kebijakan, tetapi juga melibatkan masyarakat sebagai penerima kebijakan. Dengan demikian, pemerintah maupun masyarakat turut memegang peran dan tanggung jawab bersama untuk menjamin bahwa kebijakan dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang telah dirumuskan.

3. Ketepatan Target

Aspek ini berhubungan dengan kejelasan sasaran yang ingin dicapai. Ketepatan target ditentukan oleh beberapa hal, seperti ada atau tidaknya tumpang tindih antar kebijakan, kesiapan kondisi di lapangan untuk menerima implementasi kebijakan, serta kemampuan kebijakan baru dalam memperbaiki atau menyempurnakan pelaksanaan kebijakan sebelumnya.

4. Ketepatan Lingkungan

Implementasi kebijakan tidak semata-mata menjadi kewajiban pemerintah sebagai pihak yang merumuskan kebijakan, tetapi juga melibatkan masyarakat sebagai pihak yang menerima dan merasakan dampaknya. Oleh karena itu, baik pemerintah maupun masyarakat memiliki peran serta tanggung jawab bersama untuk memastikan kebijakan terlaksana sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan.

5. Ketepatan Proses

Ketepatan proses berkaitan dengan sejauh mana pemerintah dan masyarakat sama-sama memahami peran mereka dalam pelaksanaan kebijakan. Masyarakat dituntut untuk mengerti isi dan maksud kebijakan yang berlaku, sedangkan pemerintah tidak semata-mata berperan sebagai

penyusun kebijakan, melainkan juga sebagai pihak yang mengarahkan dan menjalankan kebijakan tersebut sehingga proses implementasinya dapat berlangsung secara maksimal.

1.6.6 Administrasi Kependudukan

Siagian (dalam Pasolong, 2013) mengemukakan bahwa administrasi adalah aktivitas kerja sama antara dua orang atau lebih yang dilakukan secara rasional untuk mencapai tujuan tertentu. Pemahaman ini selaras dengan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, yang menyatakan bahwa kependudukan mencakup aspek jumlah, struktur, pertumbuhan, persebaran, mobilitas, kualitas, dan kesejahteraan penduduk yang berkaitan dengan bidang politik, ekonomi, sosial budaya, agama, dan lingkungan. Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan menegaskan bahwa administrasi kependudukan meliputi kegiatan penerbitan data dan dokumen kependudukan, pendaftaran penduduk, pencatatan peristiwa penting, pengelolaan informasi kependudukan, serta pemanfaatan data tersebut untuk mendukung pelayanan publik dan pembangunan lintas sektor. Dengan demikian, administrasi kependudukan dapat dimaknai sebagai suatu rangkaian proses administratif yang berorientasi pada pemberian pelayanan serta perlindungan kepada masyarakat.

Dalam UUD 1945 Pasal 26 ayat (2) dijelaskan bahwa penduduk adalah warga negara Indonesia maupun orang asing yang menetap di wilayah Indonesia. Persoalan kependudukan sendiri mencakup berbagai aspek, antara lain jumlah dan struktur penduduk, komposisi umur, jenis kelamin, agama, peristiwa kelahiran,

perkawinan, kematian, penyebaran serta mobilitas penduduk, hingga kualitas dan ketahanan penduduk dalam bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013, administrasi kependudukan meliputi berbagai kegiatan seperti pendaftaran peristiwa kependudukan dan pencatatan peristiwa penting (antara lain perkawinan, talak, cerai, dan rujuk), pemberian pelayanan yang profesional kepada seluruh penduduk, penerbitan dokumen kependudukan, pendokumentasian hasil pencatatan, perlindungan terhadap data kependudukan, serta kegiatan verifikasi dan validasi atas informasi yang disampaikan oleh warga.

Adapun tujuan dari administrasi kependudukan sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut mencakup:

1. Mendorong masyarakat agar lebih menyadari pentingnya memenuhi kewajiban pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.
2. Menyediakan data kependudukan yang akurat sebagai dasar statistik nasional.
3. Memperkuat sistem administrasi kependudukan guna mendukung perencanaan pembangunan serta penyusunan kebijakan di tingkat nasional maupun daerah.
4. Menjamin pemenuhan hak asasi penduduk melalui penyediaan pelayanan publik yang profesional dan bermutu.

1.6.7 Faktor Pendukung & Penghambat Implementasi Kebijakan

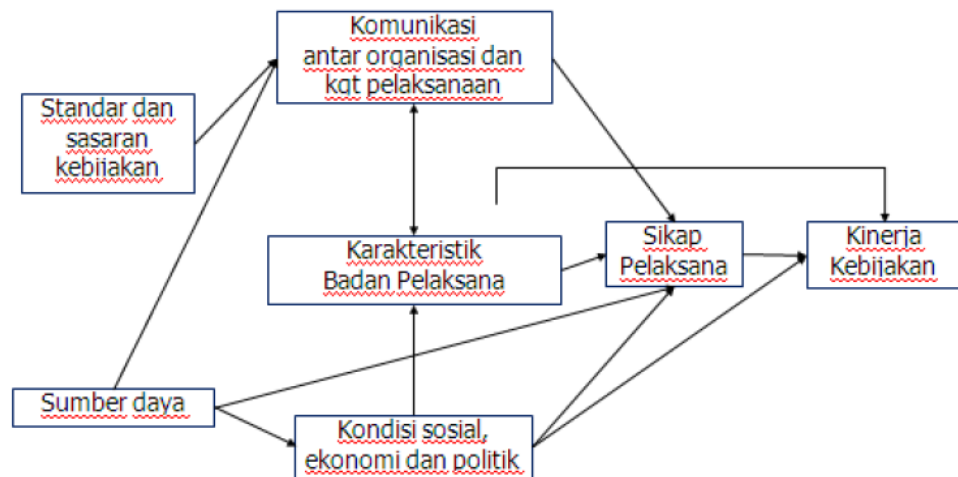
Pelaksanaan kebijakan publik dalam kenyataannya tidak selalu berjalan mulus, karena dipengaruhi oleh berbagai faktor yang dapat berperan sebagai pendukung sekaligus penghambat keberhasilannya. Untuk menjelaskan secara lebih terstruktur dan mendalam bagaimana faktor-faktor tersebut memengaruhi proses implementasi kebijakan, para pakar kemudian mengembangkan sejumlah model implementasi kebijakan. Beberapa di antaranya yang banyak dijadikan rujukan adalah model yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (1975), George C. Edwards III (1980), serta Merilee S. Grindle (1980), yang masing-masing memberikan kerangka analitis untuk memahami kondisi yang mendorong maupun menghalangi tercapainya tujuan kebijakan di lapangan.

A. Van Meter dan Van Horn (1975)

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), implementasi kebijakan merupakan rangkaian tindakan yang dilakukan oleh individu maupun kelompok, baik dari sektor pemerintah maupun swasta, yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Implementasi tidak dipahami sekadar sebagai tahapan teknis, tetapi sebagai proses politik dan administratif yang melibatkan berbagai aktor, lembaga, serta dipengaruhi oleh kondisi lingkungan eksternal. Keduanya menegaskan bahwa tingkat keberhasilan atau kegagalan implementasi sangat bergantung pada sejumlah variabel yang saling berhubungan; apabila variabel-variabel tersebut tidak terpenuhi secara

optimal, maka hal tersebut berpotensi menjadi sumber hambatan dalam pelaksanaan kebijakan (Van Meter & Van Horn, 1975:447).

Gambar 1. 4 Model Implementasi Kebijakan Publik Van Meter dan Van Horn



Sumber : Agustino (2008)

Berdasarkan gambar 1.5, faktor-faktor yang menjadi pendukung & penghambat implementasi kebijakan menurut model Van Meter dan Van Horn antara lain:

1. Standar dan Tujuan Kebijakan

Kejelasan dan konsistensi tujuan kebijakan menjadi kunci dalam implementasi. Jika tujuan kebijakan dirumuskan secara kabur, terlalu idealis, atau bahkan multitafsir, maka pelaksana akan mengalami kesulitan dalam menerjemahkan arah kebijakan ke dalam tindakan konkret. Hal ini menyebabkan terjadinya bias dalam pelaksanaan dan berpotensi menghasilkan capaian yang jauh dari target (Subarsono, 2011:98).

2. Sumber Daya

Pelaksanaan kebijakan mensyaratkan tersedianya sumber daya yang cukup, baik berupa tenaga manusia, alokasi anggaran, sarana-prasarana, maupun informasi yang diperlukan. Keterbatasan sumber daya sering kali menjadi hambatan utama dalam tahap implementasi, karena tanpa dukungan yang memadai, program tidak dapat dijalankan secara optimal. Van Meter dan Van Horn menekankan bahwa minimnya sumber daya berpotensi membuat kebijakan hanya berhenti sebagai ketentuan normatif di atas kertas dan tidak terwujud dalam tindakan nyata di lapangan (Agustino, 2008:136).

3. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi dan komunikasi yang tidak berjalan secara efektif antar lembaga pelaksana dapat menjadi salah satu penyebab terhambatnya pelaksanaan kebijakan. Penyampaian informasi yang tidak jelas berpotensi menimbulkan perbedaan penafsiran di antara para pelaksana, sehingga arahan kebijakan tidak dijalankan sebagaimana tujuan semula. Van Meter dan Van Horn menjelaskan bahwa rendahnya kualitas komunikasi dapat mengganggu alur penyampaian informasi, memperlambat proses pelaksanaan kebijakan, bahkan memicu terjadinya konflik antar organisasi (Winarno, 2012:146).

4. Karakteristik Badan Pelaksana

Birokrasi sebagai pihak utama yang menjalankan kebijakan memiliki peran sangat krusial terhadap keberhasilan implementasi. Namun, struktur birokrasi yang kaku, jenjang hierarki yang terlalu panjang, lemahnya kapasitas institusi, serta budaya organisasi yang kurang mendukung inovasi

dapat memperlambat proses pelaksanaan kebijakan. Van Meter dan Van Horn juga berpendapat bahwa birokrasi yang terlalu terpecah-pecah (terfragmentasi) dapat mengurangi tingkat efektivitas implementasi kebijakan. (Subarsono, 2011:99).

5. Kondisi Sosial, Ekonomi, dan Politik

Faktor lingkungan eksternal turut memegang peranan yang sangat penting dalam menentukan sejauh mana sebuah kebijakan dapat diimplementasikan dengan berhasil. Kondisi sosial masyarakat, stabilitas politik, serta situasi ekonomi yang berkembang dapat berfungsi sebagai unsur pendukung maupun menjadi hambatan dalam pelaksanaan kebijakan. Misalnya, rendahnya dukungan masyarakat atau munculnya resistensi terhadap kebijakan dapat menyebabkan implementasi terhambat. Begitu pula dengan ketidakstabilan politik yang berimplikasi pada lemahnya dukungan terhadap birokrasi pelaksana (Van Meter & Van Horn, 1975:451).

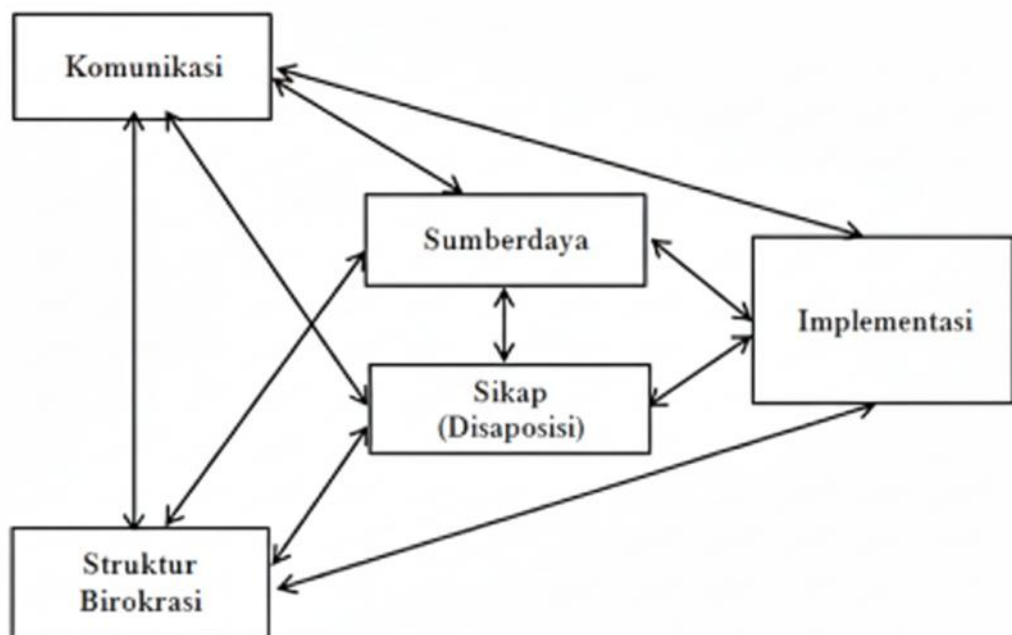
6. Disposisi atau Sikap Pelaksana

Sikap serta komitmen para pelaksana kebijakan memegang peranan yang sangat krusial dalam proses implementasi kebijakan. Jika para pelaksana memiliki sikap positif, memahami tujuan kebijakan, serta memiliki komitmen tinggi, maka implementasi akan berjalan lebih efektif. Sebaliknya, apabila pelaksana menunjukkan sikap apatis, menolak, atau tidak memiliki motivasi, maka kebijakan sulit terealisasi dengan baik (Agustino, 2008:137).

B. George C. Edwards III (1980)

Menurut Edwards III (1980), pelaksanaan kebijakan merupakan proses yang dinamis dan dipengaruhi oleh sejumlah variabel kunci yang menentukan tingkat keberhasilannya. Ia menegaskan bahwa efektivitas implementasi kebijakan sangat bergantung pada empat faktor utama, yaitu kualitas komunikasi, kecukupan sumber daya, sikap atau disposisi para pelaksana, serta struktur birokrasi yang menjalankan kebijakan tersebut..

Gambar 1. 5 Model Implementasi Kebijakan Edward III



Sumber : Edward III (1980:148)

Berdasarkan gambar 1.5, model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh George C. Edwards III (1980) termasuk dalam pendekatan top-down yang digunakan untuk menelaah faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik. Dalam model ini, keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh empat variabel pokok, yaitu komunikasi,

ketersediaan sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, serta struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut saling berkaitan dan memiliki peran krusial dalam memastikan kebijakan dapat diimplementasikan secara efektif sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

1. Komunikasi

Komunikasi yang tegas dan konsisten memegang peranan penting agar pelaksanaan kebijakan dapat menghasilkan output sesuai yang direncanakan. Aparat pelaksana perlu memahami secara menyeluruh maksud serta tujuan kebijakan, dan mampu mengkomunikasikannya dengan baik kepada kelompok sasaran. Agustino (2006:150–151) menjelaskan bahwa keberhasilan komunikasi dipengaruhi oleh tiga indikator, yakni konsistensi (setiap instruksi harus selaras dengan pedoman semula), kejelasan (pesan mudah dimengerti), dan transmisi (penyampaian informasi yang efektif akan mendukung kualitas implementasi kebijakan).

2. Sumber Daya

Kecukupan sumber daya merupakan salah satu faktor kunci yang sangat menentukan berhasil atau tidaknya suatu kebijakan dijalankan. Edward III (dalam Widodo, 2013:98) menjelaskan bahwa sumber daya manusia yang terlibat harus mencukupi, baik dari sisi jumlah maupun dari segi kompetensi atau keahlian yang dimiliki. Selain itu, sumber daya anggaran juga berpengaruh karena dana diperlukan untuk mendukung operasional kebijakan. Di samping itu, informasi yang akurat serta kewenangan yang

jelas juga penting agar pelaksana kebijakan tidak mengalami hambatan dalam menjalankan tugasnya (Widodo, 2013:101-103).

3) Disposisi

Disposisi merujuk pada sikap, tingkat komitmen, serta motivasi yang dimiliki oleh para pelaksana kebijakan. Aparatur yang memahami substansi kebijakan, memiliki komitmen tinggi, serta menjunjung integritas akan cenderung lebih mampu mengimplementasikan kebijakan secara efektif. Sebaliknya, jika disposisi pelaksana rendah, maka pelaksanaan kebijakan berpotensi menyimpang dari tujuan awal.

4) Struktur Birokrasi

Birokrasi sebagai institusi pelaksana kebijakan memiliki peran penting dalam menentukan efektivitas implementasi. Edward III (dalam Agustino, 2006:153-154) menekankan dua aspek utama, yaitu *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi. SOP diperlukan untuk memberikan pedoman kerja yang jelas dan seragam bagi seluruh aparat pelaksana, sedangkan fragmentasi berkaitan dengan pembagian tugas dan koordinasi antar unit kerja agar proses implementasi berjalan lebih terarah dan efisien.

C. Merilee S. Grindle (1980)

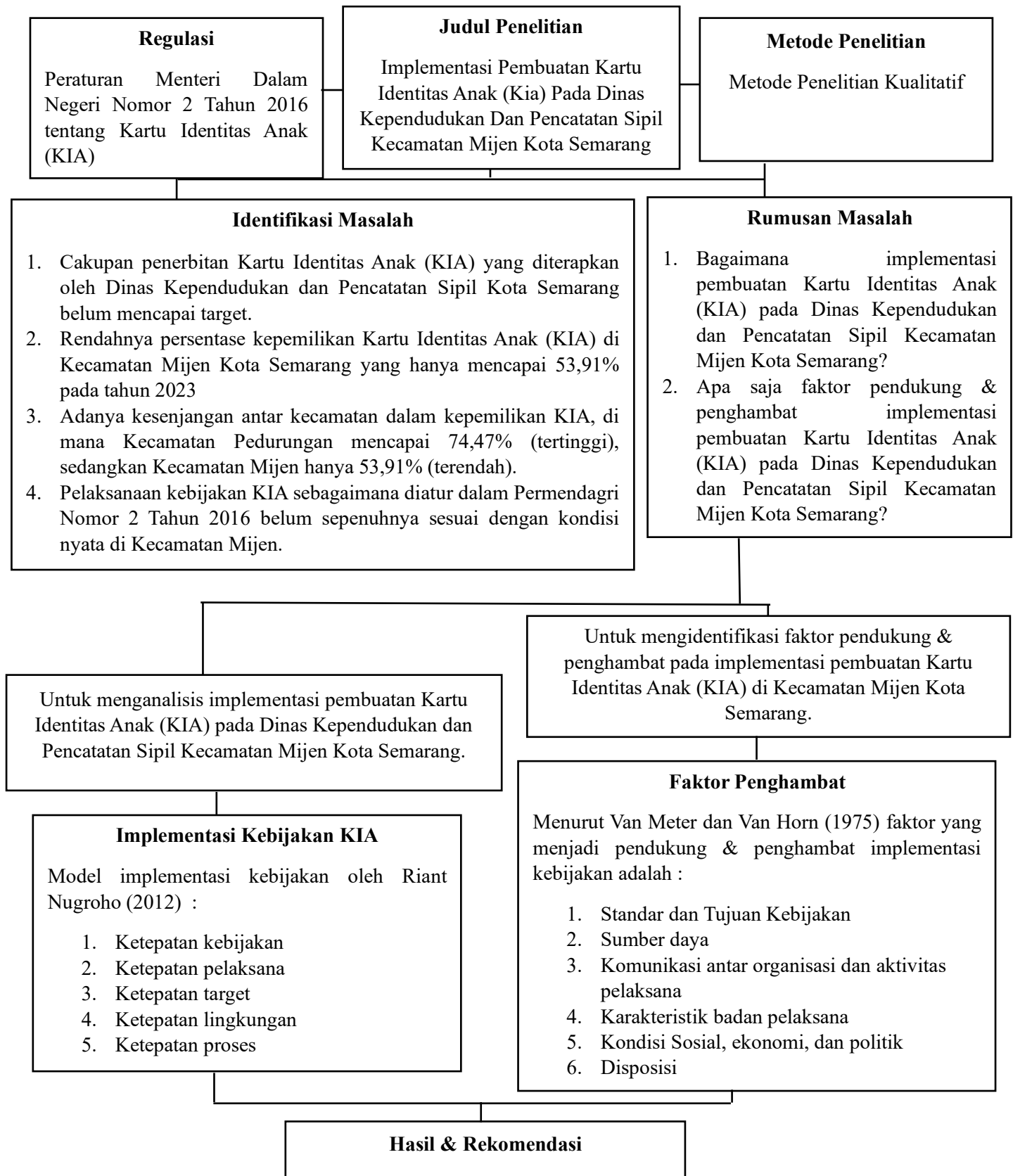
Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Merilee S. Grindle (1980) menekankan bahwa keberhasilan suatu kebijakan sangat bergantung pada dua komponen utama, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks pelaksanaannya (*context of implementation*). Isi kebijakan mencakup berbagai aspek yang diatur dalam kebijakan, seperti kelompok

kepentingan yang terpengaruh, jenis manfaat yang diberikan, tingkat perubahan yang diharapkan, kejelasan tujuan yang dirumuskan, serta kecukupan sumber daya yang disediakan untuk mendukung pelaksanaan. Sementara itu, konteks implementasi berkaitan dengan sejauh mana lingkungan tempat kebijakan dijalankan mampu mendukung atau justru menghambat proses pelaksanaannya, meliputi faktor kekuasaan, kepentingan dan strategi para aktor, karakteristik institusi pelaksana, serta tingkat kepatuhan dan respon dari kelompok sasaran. Dengan demikian, Grindle menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kualitas perumusan kebijakan itu sendiri, tetapi juga oleh dinamika sosial, politik, dan administratif yang melingkupi proses pelaksanaannya (Grindle, 1980).

Dalam penelitian ini, peneliti memakai teori implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn (1975) sebagai landasan analisis untuk mengkaji berbagai faktor pendukung & penghambat dalam pelaksanaan kebijakan pembuatan Kartu Identitas Anak (KIA). Teori tersebut dipilih karena dinilai paling relevan dan komprehensif dalam menjelaskan sejumlah variabel yang berpotensi menghambat implementasi kebijakan, yaitu standar dan tujuan kebijakan, ketersediaan sumber daya, komunikasi antarorganisasi, karakteristik badan pelaksana, kondisi sosial, ekonomi, dan politik, serta disposisi atau sikap pelaksana. Keenam variabel tersebut berkaitan erat dengan kondisi empiris yang ditemukan dalam pelaksanaan KIA, terutama menyangkut masih lemahnya sosialisasi, adanya keterbatasan sarana dan prasarana, serta rendahnya tingkat kesadaran masyarakat. Dengan menggunakan

kacamata analisis Van Meter dan Van Horn, penelitian ini diharapkan dapat menguraikan secara lebih mendalam bagaimana masing-masing faktor tersebut saling berinteraksi dan bersama-sama menentukan efektivitas implementasi kebijakan KIA pada level lokal.

1.7 Kerangka Penelitian



1.8 Fenomena Penelitian

Tabel 1. 5 Fenomena Penelitian

No.	Fenomena	Dimensi	Aspek Yang Diamati Di Lapangan
1.	Implementasi pembuatan Kartu Identitas Anak (KIA) pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kecamatan Mijen Kota Semarang.	Ketepatan Kebijakan	1. Kesesuaian kebijakan KIA (Permendagri No. 2 Tahun 2016) dengan kondisi masyarakat di Kecamatan Mijen. 2. Kejelasan isi regulasi mengenai prosedur penerbitan KIA.
		Ketepatan Pelaksana	1. Peran dan kapasitas aparatur Disdukcapil Kota Semarang dalam mengimplementasikan KIA di Kecamatan Mijen. 2. Keterlibatan sekolah dan lembaga masyarakat dalam mendukung penerbitan KIA. 3. Komitmen pelaksana dalam menjalankan program sesuai ketentuan.
		Ketepatan Target	1. Capaian kepemilikan KIA di Kecamatan Mijen (53,91% pada tahun 2023). 2. Kesiapan masyarakat dalam memenuhi persyaratan administrasi kependudukan. 3. Partisipasi orang tua atau wali dalam proses penerbitan KIA.
		Ketepatan Lingkungan	1. Kondisi sosial masyarakat terkait kesadaran pentingnya dokumen kependudukan. 2. Faktor geografis Kecamatan Mijen yang memengaruhi jangkauan layanan.
		Ketepatan Proses	1. Kejelasan prosedur pelayanan KIA di tingkat kecamatan. 2. Intensitas sosialisasi kepada masyarakat (tatap muka, sekolah, media). 3. Efektivitas layanan jemput bola dalam meningkatkan kepemilikan KIA.

2.	Faktor pendukung & penghambat pada implementasi pembuatan Kartu Identitas Anak (KIA) di Kecamatan Mijen Kota Semarang.	Standar dan tujuan kebijakan	Kejelasan target kepemilikan KIA di Kecamatan Mijen dan sejauh mana tujuan kebijakan dapat dipahami serta diterapkan oleh pelaksana maupun masyarakat.
		Sumber daya	1. Keterbatasan jumlah petugas 2. Kualitas kompetensi aparatur 3. Sarana pelayanan 4. Anggaran yang memengaruhi capaian kepemilikan KIA.
		Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana	Koordinasi antara Disdukcapil Kota Semarang, kecamatan, sekolah, maupun lembaga mitra dalam mempercepat capaian kepemilikan KIA.
		Karakteristik badan pelaksana	Struktur organisasi, budaya birokrasi, serta tingkat profesionalisme aparatur yang berpengaruh terhadap efektivitas implementasi program KIA.
		Kondisi Sosial, ekonomi, dan politik	1. Tingkat kesadaran masyarakat terhadap pentingnya KIA 2. Kondisi ekonomi keluarga yang memengaruhi partisipasi dalam pengurusan dokumen 3. Dukungan pemerintah kota terhadap percepatan program KIA.
		Disposisi	Orientasi, sikap, dan tingkat komitmen implementor dalam melaksanakan kebijakan, termasuk konsistensi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

1.9 Operasionalisasi Konsep

Pengukuran terhadap implementasi pembuatan Kartu Identitas Anak (KIA) di Kecamatan Mijen Kota Semarang merupakan proses untuk mengetahui sejauh mana kebijakan penerbitan KIA telah berjalan efektif sesuai dengan tujuan yang ditetapkan pemerintah. Implementasi KIA tidak hanya diukur dari capaian kepemilikan dokumen, tetapi juga dari ketepatan kebijakan, ketepatan pelaksana,

ketepatan target, ketepatan lingkungan, serta ketepatan proses. Dengan demikian, efektivitas implementasi KIA di Kecamatan Mijen dapat dinilai melalui aspek-aspek berikut:

1. Ketepatan Kebijakan, dapat dilihat dari:

- a. Kesesuaian isi Permendagri Nomor 2 Tahun 2016 dengan kebutuhan masyarakat terkait Kartu Identitas Anak (KIA) di Kecamatan Mijen.
- b. Relevansi tujuan kebijakan dengan perlindungan hak sipil anak serta akses layanan publik.
- c. Konsistensi kebijakan dalam menjawab permasalahan rendahnya kepemilikan identitas anak.

2. Ketepatan Pelaksana, dapat dilihat dari:

- a. Kapasitas aparatur Disdukcapil Kota Semarang dan perangkat kecamatan dalam memberikan pelayanan KIA.
- b. Peran sekolah, kelurahan, dan lembaga masyarakat dalam mendukung sosialisasi dan penerbitan KIA.
- c. Komitmen dan profesionalitas petugas dalam melaksanakan pelayanan administrasi kependudukan.
- d. Tingkat koordinasi antar pelaksana dalam menghindari tumpang tindih kewenangan.

3. Ketepatan Target, dapat dilihat dari:

- a. Persentase kepemilikan KIA di Kecamatan Mijen yang masih berada di angka 53,91% pada tahun 2023.
- b. Kesiapan masyarakat dalam memenuhi persyaratan penerbitan KIA.

- c. Partisipasi aktif orang tua atau wali dalam mendaftarkan anaknya untuk memperoleh KIA.
 - d. Kesesuaian capaian kepemilikan KIA dengan target renstra yang telah ditetapkan Disdukcapil.
4. Ketepatan Lingkungan, dapat dilihat dari:
- a. Tingkat kesadaran masyarakat mengenai fungsi dan manfaat KIA.
 - b. Dukungan lingkungan sosial seperti sekolah, organisasi masyarakat, maupun media dalam menyebarkan informasi.
 - c. Faktor geografis Kecamatan Mijen yang memengaruhi keterjangkauan layanan.
 - d. Kondisi ekonomi dan politik lokal yang mendukung atau menghambat pelaksanaan program.
5. Ketepatan Proses, dapat dilihat dari:
- a. Kejelasan prosedur pelayanan KIA yang dituangkan dalam *Standard Operating Procedure* (SOP).
 - b. Efektivitas sosialisasi, baik melalui program KIA *Goes to School*, pelayanan keliling, maupun media digital.
 - c. Transparansi dan keterbukaan informasi kepada masyarakat mengenai mekanisme pendaftaran.
 - d. Konsistensi pelaksanaan pelayanan sesuai dengan tujuan kebijakan yang telah dirumuskan.

Selain menilai efektivitas implementasi pembuatan KIA, penelitian ini juga berfokus pada faktor-faktor pendukung & penghambat yang memengaruhi capaian

program di Kecamatan Mijen Kota Semarang. Mengacu pada model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn, terdapat beberapa variabel yang dapat dijadikan tolak ukur dalam mengidentifikasi faktor pendukung & penghambat kebijakan. Faktor-faktor pendukung & penghambat tersebut meliputi:

1. Standar dan tujuan kebijakan, dapat dilihat dari:
 - a. Kejelasan tujuan program KIA dalam dokumen kebijakan maupun dalam penyampaian kepada masyarakat.
 - b. Keterukuran target capaian kepemilikan KIA, baik secara kuantitatif maupun kualitatif.
 - c. Konsistensi arah kebijakan antara pemerintah pusat, daerah, dan pelaksana di tingkat kecamatan.
2. Sumber daya, dapat dilihat dari:
 - a. Ketersediaan anggaran khusus yang memadai untuk menunjang pelaksanaan program KIA.
 - b. Ketersediaan fasilitas teknis, seperti jaringan sistem pelayanan, mesin pencetak, dan kertas cetak.
 - c. Jumlah aparatur yang cukup untuk melayani masyarakat dengan cepat dan efisien.
3. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana, dapat dilihat dari:
 - a. Kelancaran koordinasi antara Disdukcapil Kota Semarang, kecamatan, sekolah, dan lembaga terkait lainnya.
 - b. Mekanisme komunikasi yang efektif dalam menyelesaikan kendala teknis di lapangan.

- c. Adanya integrasi program pelayanan antara pemerintah daerah dengan pihak swasta (sekolah, bank, atau mitra lain).
 - d. Hambatan komunikasi yang menyebabkan informasi tidak tersampaikan secara merata kepada masyarakat.
4. Karakteristik badan pelaksana, dapat dilihat dari:
- a. Struktur organisasi Disdukcapil dan kecamatan yang memengaruhi kecepatan pengambilan keputusan.
 - b. Budaya birokrasi yang masih cenderung kaku dan kurang fleksibel dalam menghadapi dinamika lapangan.
 - c. Sistem internal birokrasi, termasuk kejelasan *job description* pegawai dalam melaksanakan layanan KIA.
 - d. Adanya fragmentasi tugas yang berpotensi memperlambat proses pelayanan.
5. Kondisi sosial, ekonomi, dan politik, dapat dilihat dari:
- a. Tingkat kesadaran masyarakat terhadap pentingnya memiliki KIA.
 - b. Kondisi ekonomi keluarga yang memengaruhi prioritas dalam mengurus dokumen kependudukan.
 - c. Dukungan dari pemerintah kota dalam memberikan perhatian lebih pada program KIA.
 - d. Tingkat partisipasi masyarakat dalam memanfaatkan layanan jemput bola atau pelayanan keliling.
6. Disposisi atau sikap pelaksana, dapat dilihat dari:

- a. Komitmen pegawai dalam memberikan pelayanan yang sesuai dengan standar.
- b. Motivasi pelaksana dalam mencapai target kepemilikan KIA di wilayah Mijen.
- c. Kesiediaan pegawai untuk bekerja sama dengan masyarakat dan pihak sekolah dalam mempercepat pelayanan.
- d. Adanya kecenderungan sikap birokrat yang kurang responsif terhadap keluhan masyarakat.

1.10 Argumentasi Penelitian

Program Kartu Identitas Anak (KIA) merupakan kebijakan berskala nasional yang disusun untuk menjamin pemenuhan hak sipil anak, memperkuat tertib administrasi kependudukan, serta memudahkan anak dalam mengakses berbagai layanan publik. Namun, keberhasilan kebijakan ini tidak cukup hanya ditopang oleh regulasi yang dikeluarkan pemerintah pusat, melainkan sangat bergantung pada sejauh mana kebijakan tersebut dijalankan secara efektif di tingkat daerah. Kondisi Kecamatan Mijen di Kota Semarang, yang pada tahun 2023 tercatat sebagai kecamatan dengan persentase kepemilikan KIA terendah, yakni hanya 53,91%, menunjukkan adanya kesenjangan dalam implementasi kebijakan di level lokal. Situasi ini sejalan dengan pendapat Riant Nugroho (2012) yang menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh pemenuhan lima aspek ketepatan, yaitu ketepatan kebijakan, ketepatan pelaksana, ketepatan target, ketepatan lingkungan, serta ketepatan proses.

Lebih jauh, jika dianalisis menggunakan perspektif Van Meter dan Van Horn, rendahnya capaian tersebut dapat dimaknai sebagai konsekuensi dari belum optimalnya sejumlah variabel kunci, seperti standar dan tujuan kebijakan yang belum benar-benar dipahami masyarakat, keterbatasan sumber daya yang tersedia, lemahnya komunikasi antarorganisasi pelaksana, serta kondisi sosial ekonomi masyarakat yang berpengaruh terhadap tingkat partisipasi dalam kepemilikan dokumen identitas anak. Dengan demikian, penting untuk menelaah implementasi kebijakan KIA di Kecamatan Mijen secara lebih komprehensif agar dapat diketahui sejauh mana program telah dijalankan dan apa saja faktor pendukung & penghambatnya. Argumentasi penelitian ini juga berangkat dari adanya gap kepemilikan KIA antara Kecamatan Pedurungan dengan Kecamatan Mijen yang mana Kecamatan Pedurungan memiliki 36.136 KIA dengan persentase sebesar 74,47% dan Kecamatan Mijen yang paling sedikit memiliki kepemilikan KIA dengan jumlah 11.551 KIA dengan persentase 53,91%. Hal tersebut membuktikan bahwa masih terdapat masalah dalam implementasi pembuatan Kartu Identitas Anak (KIA) di Kecamatan Mijen Kota Semarang.

1.11 Metode Penelitian

Pada pelaksanaan suatu penelitian, metode penelitian memiliki peran yang sangat krusial sebagai acuan agar seluruh rangkaian kegiatan dapat berjalan terarah, sistematis, dan selaras dengan tujuan yang hendak dicapai. Metode ini tidak hanya berfungsi sebagai pedoman teknis, tetapi juga sebagai kerangka konseptual yang menjelaskan desain penelitian, penentuan lokasi, sumber serta jenis data, teknik pengumpulan data, langkah-langkah analisis, hingga proses penafsiran hasil,

sehingga temuan penelitian yang dihasilkan memiliki kualitas yang memadai dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

1.11.1 Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Moleong (2017:6) menjelaskan bahwa penelitian kualitatif adalah pendekatan yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata, baik lisan maupun tulisan, serta perilaku yang dapat diamati dari individu maupun kelompok yang menjadi subjek studi. Melalui pendekatan ini, peneliti dapat menelaah suatu fenomena secara mendalam berdasarkan penuturan dan pengalaman langsung para informan. Oleh karena itu, pendekatan kualitatif dinilai tepat digunakan dalam penelitian ini karena mampu menggambarkan secara terperinci bagaimana implementasi pembuatan Kartu Identitas Anak (KIA) di Kecamatan Mijen Kota Semarang.

1.11.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ditetapkan di Kecamatan Mijen, Kota Semarang, Provinsi Jawa Tengah. Pemilihan wilayah ini didasarkan pada karakteristik Kecamatan Mijen yang pada tahun 2023 tercatat sebagai kecamatan dengan persentase kepemilikan KIA terendah, yaitu hanya mencapai 53,91%. Kondisi tersebut menjadikan Kecamatan Mijen relevan untuk diteliti karena menunjukkan adanya persoalan dalam implementasi kebijakan KIA dibandingkan kecamatan lain di Kota Semarang. Selain itu, Kecamatan Mijen memiliki cakupan wilayah yang luas dengan dinamika sosial dan demografis yang beragam, sehingga menarik untuk ditelaah bagaimana Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang

menjalankan program pembuatan KIA, serta faktor-faktor apa saja yang memengaruhi keberhasilannya.

1.11.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian adalah pihak-pihak yang dijadikan sumber informasi oleh peneliti untuk mendapatkan data yang berkaitan dengan fokus kajian. Pemilihan subjek dilakukan secara selektif agar informasi yang diperoleh benar-benar sejalan dengan tujuan penelitian. Dalam penelitian ini, subjek ditentukan berdasarkan keterlibatan mereka dalam proses implementasi pembuatan Kartu Identitas Anak (KIA). Adapun subjek penelitian meliputi:

1. Sub-Koordinator Penduduk yang berperan langsung dalam pelayanan administrasi kependudukan, termasuk proses penerbitan KIA di Kecamatan Mijen, Kota Semarang.
2. Petugas pelayanan Disdukcapil Kecamatan Mijen yang sehari-hari berinteraksi dengan masyarakat dalam pengurusan dokumen kependudukan, khususnya KIA.
3. Orang tua atau wali anak sebagai pemohon KIA yang dapat memberikan informasi mengenai pengalaman mereka dalam proses pengurusan KIA.

Penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling* dalam menentukan subjek penelitian. Sugiyono (2018:138) menjelaskan bahwa *purposive sampling* adalah metode pemilihan sampel berdasarkan pertimbangan tertentu, di mana peneliti secara sengaja memilih informan yang dianggap paling memahami permasalahan serta fokus yang sedang diteliti.

Dalam penelitian ini, subjek terdiri dari berbagai pihak yang terlibat, baik secara langsung maupun tidak langsung, dalam pelaksanaan program KIA di Kecamatan Mijen, Kota Semarang. Pemilihan informan didasarkan pada pertimbangan bahwa mereka memiliki pengetahuan, pengalaman, serta tanggung jawab dalam penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan, sehingga mampu memberikan informasi mengenai pelaksanaan maupun hambatan dalam proses pembuatan KIA.

1.11.4 Jenis Data

Dalam penelitian ini digunakan data kualitatif, yaitu data yang disajikan dalam bentuk kata-kata, uraian, dan deskripsi yang merefleksikan pandangan, pengalaman, serta situasi faktual di lapangan. Pemilihan data kualitatif didasarkan pada tujuan penelitian yang ingin mengkaji dan memahami secara mendalam bagaimana implementasi pembuatan Kartu Identitas Anak (KIA) di Kecamatan Mijen Kota Semarang, baik dari perspektif aparat pelaksana maupun masyarakat sebagai pengguna layanan administrasi kependudukan. Melalui jenis data ini, peneliti dapat menggali realitas sosial secara kontekstual, termasuk berbagai hambatan, tantangan, serta persepsi para aktor yang terlibat langsung dalam proses pelaksanaan kebijakan.

Dalam penelitian ini, data yang digunakan terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer dikumpulkan secara langsung melalui wawancara dengan informan kunci, yakni pejabat atau petugas Disdukcapil yang menangani pelayanan KIA di Kecamatan Mijen, serta masyarakat (orang tua atau wali) yang mengurus KIA untuk anaknya. Selain itu, data primer juga diperoleh melalui observasi

lapangan yang dilakukan peneliti untuk mengamati secara langsung proses dan mekanisme pelayanan pembuatan KIA. Adapun data sekunder dihimpun dari berbagai dokumen resmi, seperti laporan kinerja Disdukcapil Kota Semarang, regulasi terkait administrasi kependudukan, data statistik dari Badan Pusat Statistik (BPS), serta publikasi ilmiah atau artikel penelitian yang relevan. Penggunaan kedua jenis data tersebut secara bersamaan memungkinkan peneliti memperoleh gambaran yang lebih utuh mengenai pelaksanaan program KIA, tingkat efektivitas implementasinya, serta berbagai faktor pendukung & penghambat yang muncul dalam praktiknya.

1.11.5 Sumber Data

Menurut Lofland (1984:47) dalam Moleong (2017:157), dalam penelitian kualitatif, sumber data utama adalah kata-kata dan tindakan, sementara dokumen serta berbagai sumber lainnya berfungsi sebagai pelengkap. Sejalan dengan pandangan tersebut, penelitian ini memanfaatkan sumber data primer dan sekunder yang diuraikan sebagai berikut :

1. Data Primer

Data primer diperoleh melalui wawancara dengan aparatur Disdukcapil Kecamatan Mijen yang terlibat dalam pelayanan pembuatan KIA, serta masyarakat yang mengajukan permohonan KIA bagi anaknya. Selain itu, observasi langsung di lokasi pelayanan juga dilakukan untuk melihat bagaimana proses implementasi berlangsung di lapangan.

2. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh melalui penelaahan berbagai dokumen dan informasi, seperti laporan resmi Disdukcapil Kota Semarang, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan administrasi kependudukan, data dari Badan Pusat Statistik (BPS), serta artikel jurnal dan pemberitaan media yang relevan dengan topik penelitian.

1.11.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi wawancara, observasi lapangan, dan dokumentasi.

1. Wawancara

Wawancara pada penelitian ini dilaksanakan secara mendalam dengan menggunakan panduan semi-terstruktur, sehingga prosesnya tetap terfokus namun tetap memberikan keleluasaan bagi berkembangnya dialog sesuai situasi di lapangan. Moleong (2017:186) menjelaskan bahwa wawancara merupakan teknik utama dalam penelitian kualitatif untuk memperoleh informasi yang lebih kaya dari narasumber yang dianggap relevan dengan fokus penelitian. Dalam penelitian ini, wawancara diarahkan kepada aparatur Disdukcapil yang menangani pelayanan di Kecamatan Mijen serta masyarakat (orang tua/wali) yang mengurus pembuatan KIA, sehingga peneliti dapat menggali informasi terkait prosedur, hambatan yang dihadapi, serta pandangan mereka terhadap pelayanan KIA.

2. Observasi Lapangan

Sugiyono (2017:145) menjelaskan bahwa observasi merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengamati secara langsung

berbagai gejala atau peristiwa yang muncul di lokasi penelitian. Observasi dilakukan di kantor Disdukcapil Kecamatan Mijen serta lokasi pelayanan keliling untuk mengamati mekanisme pelayanan KIA, interaksi antara petugas dan masyarakat, serta hambatan nyata yang muncul dalam praktik, seperti antrean panjang atau keterbatasan fasilitas pelayanan.

3. Dokumentasi

Bogdan dan Biklen (1982:102) dalam Moleong (2017:160) menyatakan bahwa dokumen, termasuk foto, memiliki nilai penting sebagai data deskriptif dalam penelitian kualitatif. Peneliti mengumpulkan berbagai dokumen resmi seperti laporan kinerja Disdukcapil Kota Semarang, peraturan terkait administrasi kependudukan, data statistik dari BPS, serta informasi dari media massa. Selain itu, dokumentasi visual berupa foto kegiatan pelayanan KIA, spanduk sosialisasi, serta materi publikasi dari Disdukcapil juga digunakan untuk memperkuat temuan penelitian.

1.11.7 Analisis dan Interpretasi Data

Penelitian ini menerapkan teknik analisis data kualitatif model Miles dan Huberman (1994) dengan penekanan pada kondensasi data sebagaimana dikembangkan oleh Miles, Huberman, dan Saldana. Menurut Miles, Huberman, dan Saldana dalam Fiantika dkk. (2022:70), analisis data kualitatif berlangsung secara interaktif dan berkesinambungan sejak pengumpulan data hingga penelitian selesai. Model ini terdiri dari tiga tahapan, yaitu:

1. Kondensasi Data (*Data Condensation*)

Kondensasi data dilakukan melalui proses menyeleksi, memfokuskan, menyederhanakan, dan mengubah data mentah menjadi informasi yang lebih terarah. Data yang diperoleh dari wawancara, observasi, dan dokumentasi dipilih untuk mengambil bagian yang relevan dengan fokus penelitian. Selanjutnya, data diringkas dan dikodekan, kemudian diklasifikasikan sesuai dengan indikator implementasi kebijakan menurut Riant Nugroho (2012) (ketepatan kebijakan, pelaksana, target, lingkungan, dan proses) serta dikaitkan dengan kerangka teori Van Meter dan Van Horn terkait faktor pendukung dan penghambat implementasi. Proses ini bertujuan agar data yang semula beragam dapat dipadatkan menjadi tema-tema inti yang mudah dianalisis.

2. Penyajian Data (*Data Display*)

Penyajian data dilakukan dalam bentuk narasi deskriptif, tabel, matriks tematik, serta kutipan langsung dari informan. Penyajian ini dimaksudkan untuk memudahkan peneliti melihat pola dan hubungan antar temuan di lapangan, misalnya keterkaitan antara pemahaman masyarakat mengenai urgensi KIA dengan pemanfaatan KIA dalam layanan publik, atau perbedaan pandangan antara petugas Disdukcapil dan masyarakat terkait kemudahan akses pelayanan KIA. Melalui data display, peneliti dapat mengorganisasi informasi secara sistematis sehingga temuan lebih mudah ditafsirkan.

3. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi (*Conclusion Drawing/Verification*)

Kesimpulan diperoleh melalui proses interpretasi dan verifikasi yang dilakukan secara terus-menerus selama penelitian berlangsung. Verifikasi dilakukan dengan membandingkan temuan antar sumber data (misalnya informan internal dan masyarakat), antar teknik pengumpulan data (wawancara, observasi, dokumentasi), serta meninjau kembali data yang telah dikondensasi apabila ditemukan ketidaksesuaian. Tahap ini menghasilkan kesimpulan yang menggambarkan bagaimana implementasi pembuatan KIA di Kecamatan Mijen berjalan, termasuk faktor pendukung dan faktor penghambat yang memengaruhi capaian kebijakan, sehingga dapat menjadi bahan masukan untuk peningkatan kualitas pelayanan administrasi kependudukan..

1.11.8 Kualitas Data

Keabsahan data dalam penelitian ini diuji dengan berpedoman pada konsep *trustworthiness* yang dikemukakan Lincoln dan Guba (1985), yang mencakup aspek *credibility*, *transferability*, *dependability*, dan *confirmability*. Dalam penelitian ini, peneliti memfokuskan uji keabsahan data pada dua kriteria utama, yaitu:

1. *Credibility*

Kredibilitas berkaitan dengan tingkat kebenaran data sehingga benar-benar menggambarkan keadaan sesungguhnya di lapangan. Untuk menjamin aspek ini, peneliti melakukan triangulasi sumber, yaitu dengan membandingkan informasi yang diperoleh dari petugas Disdukcapil, masyarakat pemohon KIA, serta berbagai dokumen resmi yang relevan.

Selain itu, peneliti juga melakukan member checking untuk memastikan interpretasi yang dibuat sesuai dengan maksud informan.

2. *Confirmability*

Confirmability menekankan bahwa hasil penelitian harus objektif, didasarkan pada temuan lapangan, bukan asumsi peneliti. Oleh karena itu, peneliti menyimpan catatan penelitian, termasuk transkrip wawancara, foto dokumentasi, dan catatan observasi, yang dapat diperiksa ulang oleh pihak lain jika diperlukan.