

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Aparatur pemerintah memiliki peran yang sangat penting dalam menjalankan tugas dan fungsinya bagi kehidupan berbangsa dan bernegara sebagai sekelompok orang yang merencanakan pembangunan, memberikan tempat perlindungan, dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Banyaknya kebutuhan dan tuntutan masyarakat yang semakin kompleks seiring dengan perkembangan zaman, mendorong peningkatan pelayanan di berbagai bidang. Aparatur pemerintah memiliki kewajiban dalam menyelenggarakan suatu kegiatan yang bertujuan memberikan pemenuhan kebutuhan serta meningkatkan kesejahteraan bagi setiap warga negara diimbangi dengan peraturan yang telah ditetapkan berupa pelayanan administratif, jasa, dan barang. Sebagaimana yang telah tercantum pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik bahwa tujuan penyelenggaraan pelayanan untuk memberikan hubungan dan batasan antara hak, kewajiban, kewenangan, dan tanggung jawab kepada seluruh pihak yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan asas umum pemerintahan yang baik sebagai bentuk kepastian hukum dan perlindungan masyarakat.

Indonesia adalah negara dengan peningkatan pertumbuhan penduduk yang setiap tahunnya semakin tinggi dengan keberagaman latar belakang. Penduduk yang setiap tahunnya semakin tinggi mempengaruhi tingginya beban pemerintah dalam memfasilitasi ataupun memberikan pelayanan kepada publik sehingga perlu

adanya perhatian khusus dalam menyelesaikan permasalahan kependudukan. Adapun bentuk penyelenggaraan pelayanan publik yang diberikan pemerintah salah satunya adalah pada bidang administrasi kependudukan yang merupakan kegiatan-kegiatan dalam melakukan penerbitan dan penataan data kependudukan melalui pengelolaan informasi administrasi penduduk, pencatatan sipil, pendaftaran penduduk, serta pemanfaatan atas hasil pembangunan sektor lain dan pelayanan publik. Pengertian tersebut telah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2006 dengan perubahan bahwa pemberian Nomor Induk Kependudukan (NIK) tunggal yang hanya dimiliki oleh satu orang Warga Negara untuk mengurus semua jenis layanan publik, menjamin akurasi data kependudukan, dan meningkatkan efektivitas pelayanan administrasi kependudukan.

Administrasi kependudukan menjadi suatu hal yang penting karena merupakan hal-hal yang berhubungan dengan eksistensi warga negara Indonesia dalam mendapatkan hak-hak individunya. Administrasi kependudukan ditujukan kepada warga negara Indonesia yang berada di luar dan di dalam wilayah Indonesia sebagai penentuan status pribadi, penentuan status sebagai warga negara, memberikan pengakuan, perlindungan, serta peristiwa penting atau peristiwa kependudukan lainnya. Dalam mewujudkan tertib administrasi kependudukan, maka terdapat 2 (dua) hal yang menjadi substansi administrasi kependudukan, yaitu pencatatan sipil dan pendaftaran penduduk. Pencatatan sipil adalah dokumen-dokumen yang berkaitan dengan peristiwa penting dalam hidup, seperti perubahan nama akte, perubahan kewarganegaraan, pencatatan Akta Pengangkatan Anak,

Akta Kelahiran, Akta Perceraian, Akta Perkawinan, dan Akta Kematian. Pendaftaran penduduk adalah dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pencatatan biodata, pelaporan peristiwa, dan penerbitan kependudukan, seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK). Dokumen-dokumen kependudukan tersebut adalah perolehan dari hasil kegiatan administrasi kependudukan.

Dokumen kependudukan adalah bukti autentik status seorang Warga Negara Indonesia (WNI) yang diterbitkan dan diberikan pemerintah. Salah satunya melalui pemberian identitas Kartu Tanda Penduduk (KTP) dengan kewajiban kepemilikan oleh penduduk berusia dewasa dari usia 17 tahun hingga ke atas dan telah menikah yang berlaku hingga seumur hidup. Tujuan penerbitan KTP adalah untuk mempermudah pemerintah dalam mengumpulkan data kependudukan yang diintegrasikan melalui Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) sehingga dapat dimanfaatkan untuk landasan dalam merencanakan, melaksanakan, dan memperhitungkan suatu kebijakan dalam menyelesaikan permasalahan kependudukan.

Penerbitan KTP memberikan kemudahan bagi masyarakat terutama dalam beraktivitas, seperti dijadikannya persyaratan administratif untuk mendapatkan bentuk layanan tertentu, namun hal tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai bagaimana pelayanan publik yang adil dapat diberikan kepada warga negara yang masih terkategori anak-anak karena mereka juga memiliki hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama. Pernyataan yang digagas dalam *Universal Declaration of Human Rights* pada Pasal 25 Ayat (2) tahun 1948 bahwa setiap anak yang lahir di

luar atau di dalam pernikahan berhak mendapatkan perlindungan sosial yang sama. Oleh sebab itu, perlakuan yang diberikan pemerintah harus dilakukan dengan tidak membeda-bedakan status kewarganegaraan yang masih berusia muda, remaja, ataupun yang sudah dewasa.

Pentingnya hak pemberian perlindungan anak tertuang pula dalam Undang-Undang Dasar Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak yang menjelaskan bahwa setiap kegiatan yang dilakukan untuk melindungi dan menjamin hak anak untuk tetap berkembang, berpartisipasi, dan tumbuh dengan optimal patut mendapatkan perlindungan dari diskriminasi dan kekerasan, serta disesuaikan dengan unsur kemanusiaan. Cikal bakal sumber daya manusia yang yang bertumbuh menjadi dewasa sebagai *agent of change* adalah anak-anak. Keberadaan anak-anak dalam eksistensi negara di masa yang akan datang sebagai penerus bangsa yang hendak menciptakan kontribusi yang baik dalam merencanakan kebijakan, mengambil keputusan, serta sebagai pihak yang akan menjamin kelangsungan hidup negara.

Dalam rangka menertibkan administrasi kependudukan, pemberian identitas penduduk adalah kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah kepada seluruh Warga Negara Indonesia. Hak anak dalam mendapatkan identitas kependudukan kemudian diwujudkan dengan memberlakukan program kebijakan Kartu Identitas Anak (KIA) yang regulasinya telah diatur melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 2 Tahun 2016. Regulasi tersebut merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Administrasi Kependudukan yang berisi tentang elemen-elemen, persyaratan, prosedur, dan ketentuan-ketentuan lainnya.

KIA adalah bukti identitas diri anak yang diterbitkan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota untuk kategori usia anak belum menikah dan dari lahir hingga tidak lebih dari 17 tahun. Adapun tujuan penerbitan KIA adalah untuk memberikan pelayanan publik, perlindungan, meningkatkan pendataan kependudukan, serta memenuhi hak anak sebagai warga negara Indonesia yang secara konstitusional berlaku nasional dan terintegrasi dengan SIAK.

Kartu Identitas Anak (KIA) diselenggarakan sebagai bentuk pengawasan terhadap perlindungan anak dan memberikan pelayanan publik yang bermanfaat bagi anak dalam melakukan segala aktivitasnya yang dilatarbelakangi untuk memperkuat pendataan kependudukan tentang banyaknya total penduduk yang ada di Indonesia. Perlindungan anak diiringi dengan tercatatnya identitas anak sehingga secara hukum kehadirannya dapat dianggap oleh negara, tetapi jika tidak tercatat akan menimbulkan berbagai risiko, seperti munculnya pemalsuan identitas, kekerasan, eksploitasi anak, kesulitan dalam memperoleh berbagai bentuk layanan tertentu, ataupun ketidakpastian status sebagai warga negara. Identitas anak yang diberikan pemerintah melalui penyelenggaraan KIA diharapkan dapat mendukung terwujudnya kesejahteraan hak-hak anak.

Pada awalnya identitas seorang anak sudah diberikan sejak anak lahir dalam bentuk pencatatan sipil, yaitu Akta Kelahiran yang merupakan dokumen yang diterbitkan negara berisi informasi mengenai status dan peristiwa kelahiran anak, namun Kementerian Dalam Negeri RI menyelenggarakan Kartu Identitas Anak (KIA) karena kepemilikan akta kelahiran hanya menunjukkan legalitas seorang anak atas dilahirkannya dari orang tua dan sebagai warga negara. Perbedaannya

dengan Akta Kelahiran, KIA dapat memudahkan anak dalam mengakses berbagai fasilitas pada bidang pendidikan, rekreasi, transportasi, dan kesehatan, seperti mendapatkan diskon atau test gratis kursus di tempat yang bekerja sama dengan Pemerintah Kota Semarang. Selain itu, bentuk Akta Kelahiran berupa selebaran kertas sehingga sangat berisiko apabila dibawa pergi kemanapun dan belum menunjukkan adanya Nomor Induk Kependudukan (NIK) bagi anak.

Secara umum, Kartu Identitas Anak (KIA) memiliki berbagai kesamaan dengan Kartu Tanda Penduduk (KTP), namun pada lingkup kepemilikan KIA dimiliki oleh anak-anak dan telah tercantum nomor Kartu Keluarga, nomor Akta Kelahiran, Nama Kepala Keluarga, dan *QR (Quick Response) Code*. Informasi yang ditampilkan dalam KIA antara lain memuat elemen-elemen yang akan disajikan dalam contoh Kartu Identitas Anak sebagai berikut:



Gambar I. 1. Tampak Depan Kartu Identitas Anak (KIA)

Sumber: Data Sekunder



Gambar I. 2. Tampak Belakang Kartu Identitas Anak (KIA)

Sumber: Data Sekunder

Manfaat KIA selain sebagai tanda pengenal bagi anak, direncanakan berguna pula untuk untuk mendaftarkan anak sekolah, BPJS, dokumen imigrasi, pembukaan tabungan di bank, mempermudah proses identifikasi jenazah, untuk mencegah adanya pemalsuan identitas, dan berobat di rumah sakit atau puskesmas. Data penduduk pemilik KIA akan tercatat pada Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) yang diintegrasikan ke Pemerintah Pusat dan dapat diandalkan dalam keadaan darurat. Menteri Dalam Negeri RI melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 471.13-257-Dukcapil-Tahun-2018 tentang Penetapan Kabupaten/Kota sebagai Pelaksana Penerbitan Kartu Identitas Anak menetapkan 150 Kabupaten/Kota yang melaksanakan program KIA pada tahun 2018, termasuk Pulau Jawa dengan 30 Kabupaten/Kota yang akan disajikan pada tabel berikut:

**Tabel I. 1. Daftar 30 Kabupaten/Kota Pelaksana Kartu Identitas Anak di
Pulau Jawa**

Provinsi	No.	Kabupaten/Kota	Provinsi	No.	Kabupaten/Kota
Jawa Barat	1	Bogor	Jawa Timur	16	Pekalongan
	2	Sukabumi		17	Pemalang
	3	Bandung Barat		18	Brebes
	4	Bekasi		19	Surabaya
	5	Pangandaran		20	Tulung Agung
	6	Karawang		21	Jember
Jawa Tengah	7	Karang Anyar		22	Ponorogo
	8	Purbalingga		23	Mojokerto
	9	Rembang		24	Situ Bondo
	10	Klaten		25	Tuban
	11	Pati		26	Kediri
	12	Kudus		27	Ngawi
	13	Demak	28	Magetan	
	14	Kota Semarang	29	Madiun	
	15	Batang	30	Pacitan	

Sumber: Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 471.13-257-Dukcapil-Tahun-2018 tentang Penetapan Kabupaten/Kota sebagai Pelaksana Penerbitan Kartu Identitas Anak

Berdasarkan tabel I.1. dapat ditunjukkan bahwa Menteri Dalam Negeri RI telah memutuskan beberapa Kabupaten/Kota pelaksana Kartu Identitas Anak sebagai perwakilan Pulau Jawa yang di antaranya adalah 6 (enam) pada Provinsi Jawa Barat, 12 (dua belas) pada Provinsi Jawa Tengah, dan 12 (dua belas) pada Provinsi Jawa Timur. Dari ketiga Provinsi tersebut Provinsi Jawa Tengah adalah Provinsi yang total penduduknya memiliki kategori usia anak-anak terbanyak kedua setelah Provinsi Jawa Barat, sedangkan untuk Provinsi Jawa Timur adalah peringkat ketiga. Data tentang total penduduk berdasarkan kelompok usia pada periode tahun 2018 akan disajikan sebagai berikut:

Tabel I. 2. Total Penduduk Pulau Jawa Berdasarkan Provinsi dan Kelompok Usia Tahun 2018

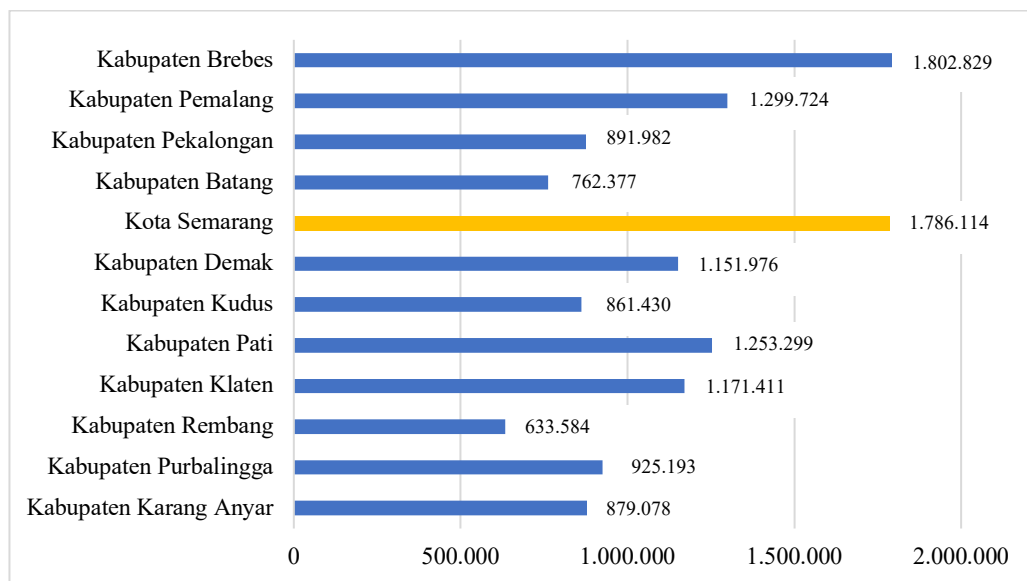
Kelompok Usia	Total Penduduk		
	Jawa Barat	Jawa Tengah	Jawa Timur
0-4	4.343.560	2.652.751	2.843
5-9	4.312.398	2.759.467	2.962
10-14	4.144.254	2.782.086	3.035
15-19	4.131.579	2.789.538	3.058
20-24	4.123.428	2.726.489	3.041
25-29	3.952.475	2.463.319	2.895
30-34	3.812.661	2.346.062	2.848
35-39	3.776.469	2.438.888	2.946
40-44	3.594.699	2.442.803	2.962
45-49	3.218.872	2.374.144	2.906
50-54	2.712.206	2.242.154	2.693
55-59	2.184.787	1.971.694	2.318
60-64	1.652.976	1.559.094	1.820
65+	2.723.497	2.933.346	3.173
JUMLAH	48.683.861	34.481.835	39.500

Sumber: telah diolah kembali dari data Badan Pusat Statistik

Tabel I.2. menunjukkan bahwa total penduduk di Pulau Jawa secara keseluruhan adalah 83.205.196 jiwa yang terdiri dari 48.683.861 jiwa Provinsi Jawa Barat, 34.481.835 jiwa Provinsi Jawa Tengah, dan 39.500 jiwa Provinsi Jawa Timur. Berdasarkan total penduduk pada ketiga Provinsi tersebut, kelompok penduduk yang berusia 0-19 tahun termasuk dalam kategori usia anak-anak dan remaja yang mana pada Provinsi Jawa Barat mencapai angka 16.931.791 atau sekitar 34,77%, pada Provinsi Jawa Tengah mencapai angka 10.983.842 atau sekitar 31,85%, dan pada Provinsi Jawa Timur mencapai angka 11.898 atau sekitar 30,12% dari total keseluruhan penduduk. Jumlah persentase tersebut menjadikan kedudukan anak-anak semakin strategis sehingga perlu adanya perlindungan dari

masyarakat dan negara terutama dalam rangka mendapatkan pelayanan dalam bentuk hak sipil, kesehatan, serta Pendidikan anak.

Kota Semarang menjadi satu-satunya kota yang ditunjuk di antara Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2018 yang ditetapkan menjadi pelaksana Kartu Identitas Anak. Data yang dihimpun dari Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa kependudukan Kota Semarang memiliki total sebanyak 1.786.114 jiwa dan merupakan kota yang secara keseluruhan memiliki penduduk tertinggi se-Jawa Tengah setelah Kabupaten Brebes sebanyak 1.802.829 jiwa. Data tersebut akan ditunjukkan sebagaimana pada gambar grafik I.3. sebagai berikut:



Gambar I. 3. Total Penduduk Kabupaten/Kota Pelaksana Kartu Identitas Anak di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018

Sumber: telah diolah kembali dari data Badan Pusat Statistik Jawa Tengah

Kartu Identitas Anak pertama kali mulai dicanangkan pada tahun 2016. Pemerintah Pusat menunjuk 50 Kabupaten/Kota sebagai *pilot project* hingga kemudian diterapkan secara berkala kepada daerah-daerah di seluruh Indonesia.

Kabupaten Temanggung, Kabupaten Bantul, Kabupaten Blora, Kota Magelang adalah 4 (empat) di antaranya. Kabupaten/Kota yang ditetapkan sebagai pelaksana Kartu Identitas Anak tersebar ke beberapa wilayah di 33 (tiga puluh tiga) Provinsi di Indonesia yang dinilai telah memenuhi syarat dengan cakupan Akta Kelahiran di atas 80% melalui Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK), tetapi apabila belum mencapai angka 80% akan dipilih sekurang-kurangnya 1 (satu) Kabupaten/Kota yang memiliki persentase kepemilikan Akta Kelahiran tertinggi. Berikut akan disajikan tabel yang menunjukkan kepemilikan Akta Kelahiran pada tahun 2018 dengan usia 0-18 tahun berdasarkan Kota/Kabupaten Pelaksana KIA:

Tabel I. 3. Kepemilikan Akta Kelahiran 0-18 Tahun Berdasarkan Kabupaten/Kota Pelaksana Kartu Identitas Anak Tahun 2018

Nama Wilayah	Total Penduduk Usia 0-18 Tahun	Memiliki Akta Kelahiran	Persentase (%)
Karanganyar	254.193	241.236	94,90
Purbalingga	286.350	262.429	91,65
Rembang	169.408	165.390	97,63
Klaten	340.017	307.219	90,35
Pati	343.626	322.805	93,94
Kudus	252.643	232.288	91,94
Demak	324.279	290.541	89,6
Kota Semarang	473.217	437.158	92,38
Batang	227.920	206.930	90,79
Pekalongan	285.773	266.758	93,35
Pemalang	451.142	409.608	90,79
Brebes	564.027	479.925	88,28
JUMLAH	3.972.595	3.622.287	92,08

Sumber: Dinas Pemberdayaan Masyarakat, Desa, Kependudukan, dan Pencatatan Sipil Provinsi Jawa Tengah

Dilihat dari tabel I.3. Kabupaten/Kota yang memiliki total penduduk dengan kategori usia 0-18 tahun tertinggi adalah Kota Semarang sebanyak 473.217 jiwa. Banyaknya penduduk atas kepemilikan Akta Kelahiran diketahui sebanyak 473.158 jiwa dengan persentase 92,38%. Perbandingan antara total penduduk dengan kepemilikan akta kelahiran berusia 0-18 tahun menunjukkan bahwa Kota Semarang menduduki peringkat kelima setelah Kabupaten Rembang dengan angka 97,63%, Kabupaten Karanganyar dengan angka 94,90%, Kabupaten Pati dengan angka 93,94%, dan Kabupaten Pekalongan dengan angka 93,35%. Hal ini menunjukkan bahwa Kota Semarang telah memenuhi syarat untuk melaksanakan program Kartu Identitas Anak dengan nilai persentase di atas 80%.

Pada tahun 2019 Kartu Identitas Anak (KIA) ditetapkan menjadi program pendaftaran kependudukan berskala nasional di seluruh Indonesia. Setiap Kabupaten dan Kota memiliki kewajiban untuk melaksanakan program kebijakan KIA yang termasuk ke dalam urusan administrasi kependudukan atas desentralisasi Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Teknis di daerah menjadi tugas Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota/Kabupaten masing-masing daerah sehingga pada Pemerintah Kota Semarang melalui Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang yang mana sebagai instansi yang bertugas mengurus administrasi kependudukan Kota Semarang bertanggung jawab atas pendistribusian, penerbitan, dan pencetakan Kartu Identitas Anak. Tertib administrasi kependudukan dapat dilihat dari tingginya partisipasi masyarakat yang mengurus pendaftaran penduduk, seperti dalam halnya pembuatan KIA. Data di

bawah ini menunjukkan bahwa total dari kepemilikan KIA dari sejak awal dilaksanakan hingga tahun 2020 mencapai 60,57%:

Tabel I. 4. Kepemilikan Kartu Identitas Anak di Kota Semarang Tahun 2018-2020

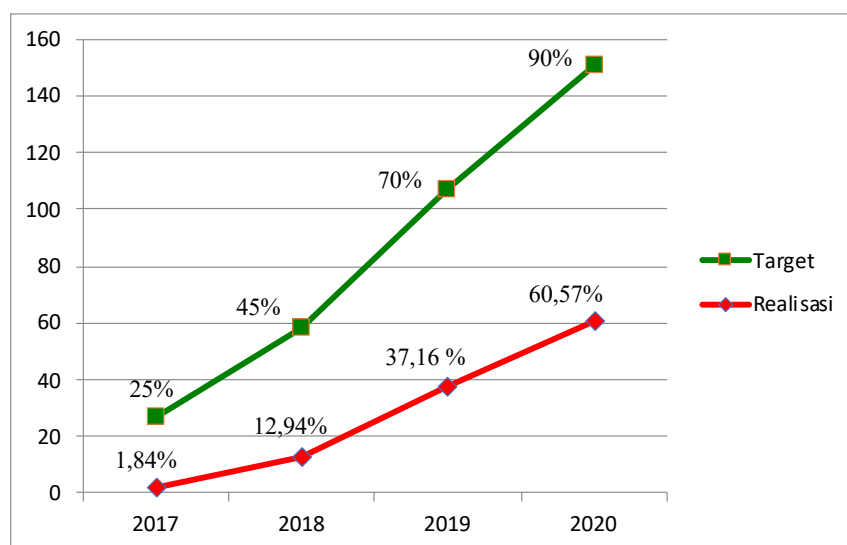
No.	Wilayah	Penduduk Usia KIA			Memiliki KIA		
		2018	2019	2020	2018	2019	2020
1.	Mijen	21.089	21.500	20.167	1.455	7.367	9.827
2.	Gunungpati	25.373	25.729	24.218	1.539	10.750	16.711
3.	Tembalang	50.770	51.150	47.876	7.632	17.453	29.428
4.	Ngaliyan	38.311	38.183	35.588	3.747	10.801	20.978
5.	Tugu	9.044	9.035	8.503	834	3.585	5.821
6.	Genuk	33.939	34.687	32.807	3.099	10.702	19.667
7.	Banyumanik	36.904	36.985	34.361	3.455	14.325	18.372
8.	Semarang Barat	41.009	40.356	37.153	7.026	22.745	23.811
9.	Pedurungan	50.565	50.782	47.231	9.199	19.526	31.734
10.	Semarang Utara	32.460	31.856	29.403	4.719	11.648	18.553
11.	Gajahmungkur	15.539	15.273	14.165	1.426	6.509	9.110
12.	Semarang Timur	17.364	17.135	15.848	1.884	5.731	9.835
13.	Candi Sari	20.568	20.174	18.687	3.266	7.576	9.247
14.	Gayamsari	20.062	19.837	18.405	4.138	6.505	11.182
15.	Semarang Tengah	13.445	13.131	12.083	1.183	3.431	6.784
16.	Semarang Selatan	17.101	16.765	15.353	2.812	5.796	8.386
JUMLAH		443.543	442.578	411.848	57.414	164.450	249.446
Persentase		100%	100%	100%	12,94%	37,16%	60,57%

Sumber : Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang

Penjelasan dari Tabel I.4. capaian pada tahun 2018 sebanyak 57.414 anak (12,94%), pada tahun 2019 sebanyak 164.450 anak (37,16%), dan pada tahun 2020 sebanyak 249.446 anak (60,57%) dengan kepemilikan KIA tertinggi dan terendah pada setiap kecamatan yang berbeda-beda. Pada tahun 2018 dapat dilihat bahwa kecamatan tertinggi adalah Gayamsari dengan total 4.138 anak (7,20%) dan

kecamatan terendah adalah Gunungpati dengan total 1.539 anak (2,68%). Pada tahun 2019, kecamatan tertinggi adalah Semarang Barat dengan total 22.745 anak (13,83%) dan kecamatan terendah adalah Semarang Tengah dengan total 3.431 anak (2,08%). Pada tahun 2020, kecamatan tertinggi adalah Gunungpati dengan total 16.711 anak (6,70%) dan kecamatan terendah adalah Mijen dengan total 9.827 anak (3,93%).

Total kepemilikan KIA belum memenuhi target yang telah ditentukan oleh pemerintah dalam RPJMD Kota Semarang. Sebagaimana pada RPJMD Kota Semarang telah direncanakan bahwa target kepemilikan KIA hingga tahun akhir 2021 adalah 100%. Berikut adalah grafik pencapaian KIA selama tahun 2017 hingga 2020:



Gambar I. 4. Pencapaian Indikator Kinerja Kepemilikan Kartu Identitas Anak di Kota Semarang

Sumber : telah diolah kembali dari data Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang

Berdasarkan gambar I.4. terlihat bahwa Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang memiliki target kinerja penyelenggaraan KIA yang

telah direncanakan untuk periode 2016-2021. Pencapaian kinerja tersebut menunjukkan bahwa persentase penduduk berusia KIA yang sudah memiliki KIA pada tahun 2017-2020 masih belum mencapai target yang diharapkan. Adapun pada tahun 2016 belum terlaksana sehingga baru dimulai dari tahun 2017 dengan tahap percobaan yang mana capaiannya sebesar 1,85%, sedangkan targetnya adalah 25%. Pada tahun 2018 capaiannya sebesar 12,94%, sedangkan targetnya adalah 45%. Pada tahun 2019 capaiannya sebesar 37,16%, sedangkan targetnya adalah 70%. Selanjutnya, dari capaian terakhir program KIA bahwa penduduk yang memiliki KIA sudah berada pada angka 60,57% sehingga capaian tersebut sudah melebihi setengah dari target 90%.

Kepemilikan KIA tersebut dapat dinyatakan memiliki tren yang cukup bagus terbukti dari semakin curamnya grafik dengan peningkatan rata-rata pada setiap tahunnya sebesar 19,60%. Hal tersebut menunjukkan adanya upaya serius yang dilakukan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang untuk meningkatkan kepemilikan KIA pada tahun-tahun berikutnya. Peningkatan tersebut diharapkan dapat menjadikan pihak dinas untuk secara konsisten mengejar target akhir dapat tercapai secepatnya.

Kendati demikian, melihat masih banyaknya penduduk usia anak di Kota Semarang yang belum memiliki Kartu Identitas Anak maka hal ini menunjukkan bahwa masyarakat belum sepenuhnya antusias dan sadar akan pentingnya pendaftaran data kependudukan bagi anak-anak. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang perlu meningkatkan kembali melalui upaya yang dilakukan karena angka kepemilikan KIA dengan yang tidak memiliki KIA masih

memiliki selisih yang cukup jauh. Berdasarkan permasalahan tersebut dapat diketahui bahwa dalam menerbitkan KIA untuk anak-anak berusia dari lahir hingga tidak lebih dari 17 tahun dan belum menikah masih belum mencapai target 90% pada tahun 2020, sedangkan rencana tahun akhir seharusnya dapat mencapai 100%.

Pelaksanaan Kartu Identitas Anak (KIA) di Kota Semarang dapat dikatakan belum berjalan dengan maksimal. Masalah ini perlu diteliti untuk melihat alasan yang menyebabkan belum tercapainya program KIA selama hampir 4 (empat) tahun terakhir. Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan, peneliti tertarik untuk mengangkat topik ini sehingga ingin mengkaji lebih lanjut dengan menyusun penelitian yang berjudul **“Efektivitas Program Kartu Identitas Anak (KIA) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang”**

1.2. Perumusan Masalah

1. Bagaimana Efektivitas Program Kartu Identitas Anak (KIA) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang?
2. Mengapa target pencapaian Program Kartu Identitas Anak (KIA) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang belum tercapai?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mendeskripsikan bagaimana Efektivitas Program Kartu Identitas Anak (KIA) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang.

2. Untuk menganalisis mengapa target pencapaian Program Kartu Identitas Anak (KIA) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang belum tercapai.

1.4. Kegunaan Penelitian

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan pengetahuan terhadap perkembangan kajian ilmu Administrasi Publik mengenai efektivitas pelaksanaan suatu program kebijakan pada lingkup Instansi Pemerintah.

1.4.2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Akademik

Peneliti berharap penelitian ini dapat memberikan pengetahuan kepada pembaca khususnya di bidang manajemen publik dan mengembangkan ide-ide baru penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan pelayanan publik.

b. Bagi Instansi

Peneliti berharap penelitian ini dapat menjadi rekomendasi ataupun evaluasi kepada pihak Instansi terkait sehingga dapat melakukan perbaikan, meningkatkan, dan menyempurnakan program.

c. Bagi Universitas

Peneliti berharap penelitian ini dapat menjadi referensi penelitian serupa dan menyajikan informasi-informasi yang diharapkan dapat memperkaya hasil penelitian ilmiah mahasiswa.

1.5. Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu dapat dikatakan sebagai suatu cara untuk menghindari adanya kesamaan atau plagiasi dalam sebuah penelitian yang dilakukan peneliti. Penelitian terdahulu digunakan sebagai acuan peneliti untuk memperkuat kajian pembahasan yang akan dijelaskan sehingga diperlukannya peninjauan kembali dengan membandingkan penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan melalui tabel matriks untuk menunjukkan suatu kebaharuan dari penelitian. Beberapa hasil penelitian terdahulu yang telah dikaji antara lain:

1. Efektivitas Pelaksanaan Program Kartu Identitas Anak (KIA) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Cilegon Tahun 2017. Oleh: Linda Rahmawati.

Penggunaan metode yang dipakai pada penelitian ini adalah kuantitatif. Penelitian ini menjelaskan bahwa adanya kepemilikan identitas merupakan salah satu kebutuhan anak-anak mengingat masih banyaknya kasus tentang kekerasan anak di bawah usia yang terjadi di dalam rumah tangga ataupun pelecehan seksual sehingga mencerminkan pentingnya peran pemerintah dalam memberikan perlindungan kepada anak. Hasil penelitian memperlihatkan adanya 3 (tiga) aspek yang dijadikan ukuran dalam melihat efektif atau tidak efektifnya program KIA. Secara keseluruhan berdasarkan hasil penyebaran kuesioner sudah berjalan dengan efektif dengan kontribusi sebesar 75,52%, namun masih harus ditingkatkan kembali. Permasalahan pada pelaksanaan KIA di Kota Cilegon adalah kurangnya pengawasan secara berkelanjutan tentang

pembaharuan data, minimnya proses sosialisasi, dan minimnya total fasilitas kerja. Dari segi pencapaian sasaran masih belum berjalan dengan optimal karena banyaknya anak-anak atau bayi yang baru lahir belum terdata sebagai sasaran dari pemilik KIA.

Relevansinya dengan penelitian yang akan diteliti adalah sama-sama meneliti mengenai Kartu Identitas Anak. Perbedaannya berada pada lokus penelitian yang dilakukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang dan metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Peneliti akan menjelaskan pula penyebab belum efektifnya pelaksanaan program KIA beserta upaya yang telah dilakukan untuk meningkatkan kepemilikan KIA.

2. Implementasi Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 dalam Rangka Pelaksanaan Program Kartu Identitas Anak di Kabupaten Labuhanbatu Selatan. Oleh: Windiani Pratiwi.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Pada hasil temuan penelitian ini ditunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu Selatan untuk meningkatkan kepemilikan Kartu Identitas Anak (KIA) dengan melakukan kerja sama dengan toko buku dalam pemberian diskon khusus anak-anak dan pelayanan jemput bola di sekolah. Hal tersebut dilakukan untuk menumbuhkembangkan anak sehingga lebih giat belajar. Dalam implementasinya, tujuan dan sasaran yang ingin dicapai belum efektif sebab sosialisasi yang disampaikan belum dilakukan dengan menyeluruh sehingga masyarakat kurang paham akan pentingnya KIA. Tercapainya program KIA yang dimiliki oleh seluruh masyarakat didasarkan pula pada pengadaan blanko

yang dibutuhkan dalam proses mencetak. Pengadaan blanko di Kabupaten Labuhanbatu Selatan yang terbatas adalah penghambat pendistribusian KIA kepada seluruh penduduk berusia KIA dan untuk pemberian sosialisasi masih dilakukan di pusat kabupaten sehingga menimbulkan kurangnya akses penerimaan informasi tentang KIA oleh sebagian masyarakat akibat jarak tempuh yang jauh.

Relevansinya bahwa peneliti terdahulu melihat implementasi KIA berdasarkan aspek adanya tujuan dan sasaran, adanya manfaat, adanya program, adanya sumber daya manusia, dan adanya evaluasi. Sumbangsihnya sebagai perbandingan dalam melihat permasalahan yang terjadi pada lokus penelitian peneliti di Kota Semarang. Perbedaannya terdapat pada fokus penelitian yang menegaskan pada efektivitas.

3. Implementasi Permendagri Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak dalam Pemenuhan Hak atas Identitas Anak di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Samarinda. Oleh: Windy Aulia Sari.

Pada peneliti terdahulu digunakan metode diskriptif kualitatif yang akan menjelaskan tentang bagaimana pelaksanaan beserta faktor yang menghambat KIA dalam memenuhi hak anak. Dalam penelitiannya dijelaskan tentang pemberian identitas anak sebagai bentuk penertiban administrasi kependudukan yang dapat memberikan jaminan atas hak-hak anak dan balita dalam mendapatkan perlindungan. Kota Samarinda menjadi kota pelaksana KIA pada tahun kedua setelah diterbitkannya regulasi dan melakukan kerja sama dengan Dinas Pendidikan untuk menunjuk sekolah-sekolah pada masing-masing

kecamatan yang akan dijadikan perwakilan untuk memudahkan dalam memperoleh KIA. Sekolah yang dipilih dari jenjang TK, SD, dan SMP, namun lebih diutamakan untuk usia anak kelas 5 dan 6 SD. Sosialisasi belum berjalan dengan optimal karena tidak adanya sosialisasi secara tatap muka atau langsung serta media promosi yang jelas.

Hambatan yang dialami Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Samarinda adalah fasilitasi pelayanan KIA yang tidak diimbangi dengan sumber daya anggaran yang tersedia karena Pemerintah Pusat hanya memberikan anggaran untuk penerbitan e-KTP. Tentunya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dibutuhkan *Standar Operational Procedure (SOP)* dalam mempermudah proses penyelesaian permohonan KIA, sedangkan pada kenyataannya proses penerbitan tidak teratur karena butuh penandatanganan oleh kepala dinas dan masih bergantung pada sekolah-sekolah.

Relevansi untuk peneliti adalah untuk menjadi pengetahuan mengenai aspek yang diperhatikan dalam melihat keberhasilan program KIA. Pada penelitian peneliti akan dijelaskan mengenai apa yang menjadi penyebab ketidaksiharasan antara peningkatan tren yang baik pada setiap tahunnya dengan masih belum tercapainya target yang diharapkan. Perbedaan lainnya terdapat pula pada lokus penelitian.

4. Efektivitas Inovasi Pelayanan Publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Batu (Studi Inovasi Mobil Senyum, PKK Penak, dan 3in1). Oleh: Nimas Aulia Nandha, Slamet Muschin, dan Roni Pindahanto.

Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah deskriptif kualitatif untuk mengetahui seberapa efektifnya ketiga inovasi pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat untuk mempermudah dalam mengurus dokumen kependudukan. Kemudahan pelayanan yang diberikan dilatarbelakangi dengan masih kurangnya akses layanan untuk masyarakat penyandang cacat dan usia lanjut, serta untuk meningkatkan ketanggapan dalam proses pembuatan dokumen kependudukan. Ketiga inovasi tersebut menggunakan aspek yang sama, yaitu pencapaian tujuan, integrasi, dan adaptasi.

Hasil temuan penelitian bahwa (1) Inovasi mobil senyum dinyatakan mampu memberikan pelayanan KK, KTP, dan Akta Kelahiran-Kematian dengan baik karena menerapkan sistem jemput bola dengan mendatangi desa-desa selama 4 (empat) hari. Adanya intensitas yang dilakukan setiap satu hingga tiga bulan sekali memberikan dampak pada kesadaran penduduk akan administrasi kependudukan. (2) Inovasi PKK Penak memberikan pelayanan secara kolektif dalam mengurus Akta Kelahiran dan dinyatakan efektif-efisien karena menghampiri masyarakat secara *door to door* dari rumah ke rumah, adanya penguatan perjanjian kerja sama dengan 265 Tim Penggerak PKK di tingkat kelurahan dan kecamatan, serta adanya forum komunikasi *whatsapp* untuk merubah perspektif masyarakat tentang rumitnya birokrasi pelayanan publik menjadi cepat, mudah, dan sederhana. (3) Inovasi 3in1 dalam pelayanan pengurusan bersamaan KK, KIA, dan Akta Kelahiran dinyatakan bahwa dinas hanya melaksanakan sosialisasi kepada perangkat desa, puskesmas, dan rumah sakit tanpa menyebarkan informasi tersebut kepada masyarakat.

Relevansi terhadap penelitian yang dilakukan peneliti bahwa pada penelitian terdahulu dijelaskan adanya inovasi pelayanan 3in1 dengan salah satu produk kependudukannya adalah Kartu Identitas Anak. Ketidaksamaan dengan peneliti terdahulu, yakni penelitian terdahulu memfokuskan pelayanan publik pada inovasinya dan permasalahan pada penelitian peneliti terkait belum tercapainya target yang telah ditentukan dalam RPJMD Kota Semarang.

5. Efektivitas Pelaksanaan Program Kartu Insentif Anak (KIA) Oleh Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta. Oleh: Septian Cahyo Susilo.

Penggunaan metode penelitian pada peneliti terdahulu ini adalah deskriptif kualitatif. Penelitian ini menghasilkan temuan bahwa dalam pelaksanaan program Kartu Insentif Anak terbagi menjadi tahap (1) Persiapan, yaitu menerbitkan Peraturan Walikota Surakarta Nomor 21 Tahun 2009 dan mempersiapkan perjanjian kerja sama dengan mitra pendukung dalam memberikan fasilitas pelayanan. (2) Pelaksanaan, dalam segi komunikasi yang masih terhambat karena minimnya media promosi untuk sosialisasi. (3) Evaluasi, masih minimnya kemampuan dalam segi sumber daya pegawai, dan partisipasi masyarakat.

Relevansi antara peneliti terdahulu dengan penelitian peneliti bahwa Kartu Insentif Anak dan Kartu Identitas Anak sama-sama kartu yang dimiliki anak dan dapat memberikan identitas resmi serta fasilitas potongan harga. Kartu Identitas Anak sebagai pengganti Kartu Insentif Anak dengan skala nasional yang wajib

dimiliki oleh seluruh anak-anak di Indonesia. Perbedaannya terdapat pada lokus penelitian yang dilakukan, yaitu di Kota Semarang.

6. Inovasi Pelayanan Kartu Identitas Anak melalui Aplikasi Dukcapil dalam Gengaman oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta. Oleh: Anisa Cahyaningrum.

Metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Hasil temuan penelitian ini menyatakan bahwa dalam pelaksanaan program KIA, dilakukan pemanfaatan teknologi informasi dengan membuat pelayanan dalam bentuk aplikasi yang dapat diakses hanya dengan telepon genggam. Hal tersebut dilakukan sebagai upaya menyediakan kebutuhan anak-anak untuk melakukan pendaftaran KIA apabila memiliki keterbatasan waktu dalam mengurus.

Berdasarkan peneliti terdahulu, tipologi inovasi produk, pelayanan, konseptual, kebijakan, dan sistemik seluruhnya telah memenuhi kriteria penentuan dengan terpenuhinya kemampuan melakukan penyesuaian dari pola pikir pegawai dan proses penerapan inovasi. Sementara itu, pada tipologi inovasi proses masih memiliki kendala karena tidak adanya perbaharuan struktur organisasi, tujuan, dan prinsip yang menegaskan pelayanan KIA dapat berjalan optimal hingga kepemilikan 100%. Relevansinya dengan penelitian yang dilakukan peneliti, yaitu pada peneliti terdahulu menekankan pelaksanaan program KIA melalui pelayanan *e-government*. Perbedaan keduanya terdapat pada pemilihan lokasi penelitian.

7. Evaluasi Kebijakan Kartu Identitas Anak di Kota Blitar Tahun 2016-2019. Oleh: Berasil Sasongko.

Peneliti terdahulu menjelaskan penelitiannya menggunakan metode deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menyatakan bahwa pelaksanaan KIA yang berjalan dari tahun 2016 masih ditemukan kendala tentang kurangnya pengelolaan anggaran sebab keperluan tinta dan blanko yang habis, pada tahun 2017 memiliki kendala pada mesin cetak yang tersendat, sedangkan pada tahun 2018 dan 2019 sudah mulai berjalan dengan lancar bahkan mencapai 80% dari keseluruhan penduduk berusia KIA. Evaluasi yang ditekankan terdapat pada aspek responsivitas yang berkenaan dengan kepuasan masyarakat dan aspek pemerataan akibat terlalu luasnya wilayah Blitar yang menyebabkan sulitnya akses dalam mendapatkan pelayanan. Di luar hal tersebut, payung hukum sebagai turunan regulasi KIA belum diterbitkan sehingga belum ada regulasi pendukung.

Relevansi yang ditemui di dalam penelitian terdahulu, yaitu sebagai pembanding dengan lokus penelitian yang akan diteliti. Penyelenggaraan KIA di Kota Blitar lebih dahulu dilaksanakan jika dibandingkan dengan Kota Semarang. Fokus evaluasi yang dapat membantu peneliti mengkaji tentang aspek efektivitas.

8. Strategi Peningkatan Pelayanan Pencatatan Sipil di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang (Studi Kasus Kepemilikan Akta Kelahiran). Oleh: Dina Ismara Dewi.

Peneliti terdahulu menjelaskan penelitiannya menggunakan metode deskriptif kualitatif. Hasil temuan penelitian menunjukkan bahwa strategi dianalisis dengan Uji Litmus Test yang dilihat berdasarkan pada lingkungan strategis, yaitu lingkungan internal dan eksternal sehingga peneliti dapat mengetahui kekuatan (*strength*), kelemahan (*weakness*), peluang (*opportunity*), dan ancaman (*threats*) dari pihak dinas. Berdasarkan hasil analisis SWOT, perlu dilakukan peningkatan koordinasi antar pegawai sehingga tidak terjadi kesalahpahaman dan adanya keterlibatan *stakeholders* dalam mendukung penyebaran informasi kepada masyarakat.

Relevansinya terdapat pada lokus penelitian yang sama, yaitu di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang. Ketidaksamaan yang ditemui adalah pada fokus yang membahas tentang strategi, sedangkan peneliti tentang efektivitas. Peneliti terdahulu membahas Akta Kelahiran yang memiliki hubungan dengan Kartu Identitas Anak dan keduanya merupakan produk administrasi kependudukan.

9. Evaluasi Program Pencatatan Kematian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang. Oleh: Syahnaz Dyah Purwanto.

Penggunaan metode pada penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Penelitian ini menunjukkan bahwa angka pencatatan akta kematian pada setiap tahunnya semakin meningkat sesuai dengan capaian RPJMD. Pencapaian target RPJMD dan hasil evaluasi RKPD memiliki catatan bahwa perlu adanya upaya yang tinggi terkait rasio penduduk meninggal berakta kematian.

Pada penelitian ini melihat 5 (lima) aspek sebagai kriteria evaluasi, yaitu: (1) Efektivitas, masih rendahnya masyarakat yang melapor peristiwa kematian dan keterlambatan yang melebihi 60 (enam puluh) hari. (2) Efisiensi, *target groups* yang belum diberlakukan di seluruh kecamatan dan keterbatasan SDM dalam melakukan sosialisasi. (3) Kecukupan, keterlambatan pengurusan pelayanan akibat penumpukan berkas. (4) Perataan, kesediaan mobil keliling di daerah Simpang Lima. (5) Responsivitas, ketidakpuasan informasi program pencatatan akta kematian.

Relevansi yang ditemui di dalam penelitian terdahulu ini, yaitu sama-sama menjelaskan tentang program kependudukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang. Pada penelitian terdahulu tentang pencatatan Akta Kematian, sedangkan penelitian peneliti adalah Kartu Identitas Anak. Salah satu kriteria yang digunakan dalam fokus evaluasi adalah efektivitas sehingga dapat memberikan gambaran tentang perspektif yang berbeda.

Merujuk pada penelitian terdahulu yang menjelaskan tentang pelaksanaan program dapat berjalan dengan efektif atau baik merupakan hal yang sangat penting untuk memberikan hasil yang maksimal dalam hal pelayanan publik dengan meningkatkan upaya organisasi mencapai tujuan. Sumbangsih penelitian terdahulu terhadap penelitian ini untuk memberikan gambaran kepada peneliti sebagai pembanding tentang permasalahan pelayanan publik pada bidang administrasi kependudukan. Pada penelitian ini akan membahas mengenai efektivitas dan penyebab belum tercapainya program KIA Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang.

1.5.2. Administrasi Publik

Pengertian administrasi publik berdasarkan Chandler dan Plano (dalam Keban, 2014:3) adalah suatu proses yang mengoordinasikan dan mengorganisir sumber daya organisasi publik sehingga keputusan-keputusan dalam kebijakan publik dapat dirumuskan, dilaksanakan dan dikelola untuk mengatur persoalan publik. Keduanya juga menjelaskan tentang administrasi publik sebagai suatu ilmu dan seni dalam melaksanakan tugas-tugasnya dan untuk mengatur *public affairs*. Barton dan Chappel (dalam Keban, 2014:5) memberikan definisi tentang administrasi publik yang merupakan kegiatan-kegiatan pemberian pelayanan publik yang menekankan keterlibatan pada aspek sumber daya manusia organisasi.

Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro (dalam Thapa, 2020:4) memaparkan bahwa administrasi publik sebagai upaya kerjasama dalam proses pengelolaan urusan publik yang dilakukan oleh organisasi publik untuk mencapai tujuan bersama. Kedua tokoh tersebut mengemukakan lingkup administrasi publik terdiri dari 2 (dua) pengertian secara sempit dan luas. Lingkup sempit administrasi publik mencakup pelaksanaan fungsi organisasi pada badan eksekutif pemerintah, sedangkan lingkup luas mencakup 3 (tiga) badan pemerintahan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif beserta tindakan-tindakannya yang memiliki peranan penting dalam merumuskan suatu kebijakan dengan cara tempuh yang berbeda-beda, serta memiliki keterkaitan dengan individu atau beberapa kelompok tertentu dalam memberikan pelayanan kepada publik.

Dalam Modul "*Theories and Concepts of Public Administration*" dijelaskan bahwa administrasi publik menurut John M. Pffifner and Robert Presthus

(2017:7) meliputi penyelesaian pekerjaan yang dilakukan pemerintah dengan mengoordinasikan seluruh sumber daya organisasi sehingga tujuan dapat tercapai. Berbeda dengan pendapat sebelumnya, Nicholas Henry (dalam Keban, 2014:6-8) mengatakan administrasi publik adalah penggabungan antara teori dan praktik pemerintah sebagai pihak yang mengurus kebijakan publik dengan mengaplikasikan ilmu manajemen sehingga lebih responsif dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan sosial sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Kebutuhan masyarakat dapat dipenuhi dengan dilaksanakannya praktek-praktek yang melembagakan proses manajemen sesuai dengan prinsip efisiensi dan efektivitas dengan nilai-nilai normatif yang ada dalam masyarakat. Adapun ruang lingkup administrasi publik ada 3 (tiga), yaitu:

1. Organisasi Publik, yakni membahas tentang model-model dan perilaku-perilaku birokrasi dan organisasi.
2. Manajemen Publik, yakni membahas tentang ilmu manajemen beserta sistemnya, manajemen sumber daya manusia, anggaran publik, serta evaluasi program dan produktivitas.
3. Implementasi, yakni membahas tentang administrasi antar pemerintah, etika birokrasi, kebijakan publik, dan implementasinya.

Secara garis besar, administrasi publik dapat diartikan sebagai suatu bentuk usaha yang diselenggarakan pemerintah dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dengan melakukan perumusan, pengimplementasian, dan pengelolaan kebijakan publik. Relevansi antara teori Administrasi Publik dengan fokus penelitian ini adalah pemerintah memiliki peran dalam memberikan perlindungan,

pemenuhan hak konstitusional, dan pelayanan publik kepada anak-anak melalui penyelenggaraan program KIA.

1.5.3. Paradigma Administrasi Publik

Paradigma seperti yang dikatakan oleh Thomas Kuhn (dalam Keban, 2014:31) adalah suatu perspektif, prinsip, atau cara-cara untuk menyelesaikan sesuatu pada periode waktu tertentu. Dalam dinamika perkembangan disiplin ilmu administrasi publik telah mengalami berbagai perubahan cara pandang menjadi yang baru.

Nicholas Henry (dalam Keban, 2014: 31-34) menjelaskan terdapat 6 (enam) paradigma pada ilmu administrasi publik, yaitu:

1. The Administration-Politics Dichotomy (1900-1926)

Paradigma dikotomi administrasi dan politik merupakan paradigma yang dipelopori oleh Frank. J. Goodnow dan Leonard D. White melalui karyanya dengan judul "*Politics and Administration*" yang memandang bahwa terdapat dwifungsi dalam administrasi publik. Pada paradigma ini, terjadi pemisahan antara urusan administrasi dan politik dalam fungsi pokok pemerintah di mana urusan administrasi yang perhatiannya adalah bagaimana kebijakan atau kehendak dilaksanakan yang mencakup permasalahan kepegawaian, organisasi, dan penganggaran sistem birokrasi pemerintah, sedangkan urusan politik perhatiannya adalah pada kebijakan yang mencakup permasalahan pemerintahan, politik, dan kebijaksanaan.

Sebelum diterbitkannya buku tersebut, Woodrow Wilson menulis buku yang dipublikasikan pada tahun 1887 berjudul "*The Study of Administration*"

bahwa kebijakan dapat diimplementasikan dan dijamin apabila administrasi tidak dilibatkan dalam urusan politik di mana pada bidang administrasi berkaitan dengan bisnis. Dengan demikian, diindikasikan pentingnya manajemen sebagai ilmu administrasi publik sebagai sesuatu yang bebas nilai dan berorientasi pada nilai efisiensi dan ekonomi. Lokus politik “*government bureaucracy*” meliputi badan yudikatif dan badan legislatif yang bertugas sebagai pembuat kebijaksanaan, sedangkan lokus administrasi adalah badan eksekutif yang bertugas sebagai pelaksana dari kebijakan-kebijakan tersebut.

2. *The Principles of Administration* (1927-1937)

Dalam karya Willoughby “*Principles of Public Administration*” terdapat prinsip-prinsip ilmiah terkait administrasi. Luther Gullick dan Lyndall Urwick mengatakan bahwa administrasi memiliki prinsip-prinsip yang menjadi fokusnya, yaitu POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Coordinating, Directing, Reporting, Budgeting*) sehingga dapat memberikan dampak baik bagi berjalannya organisasi pemerintah. Paradigma ini lebih menekankan pada fokus administrasi dengan prinsip-prinsip administrasi, seperti efektivitas, efisiensi, dan produktivitas daripada lokus administrasi karena tidak menjadi persoalan yang dianggap penting dan dapat berlaku dimana saja tanpa adanya suatu batasan. Teoritikus lain dalam paradigma ini adalah Frederick Taylor dan Hendry Fayol.

3. *Public Administration as Political Science* (1950-1970)

Pada paradigma sebelumnya telah mengalami bermacam kritikan seperti yang dikemukakan oleh Morstein Marx yang ditulis dalam “*Element of Public*

Administration” yang mempersoalkan tentang paradigma dikotomi antara administrasi dan politik sebagai sesuatu yang tidak mungkin. Sementara itu, Herbert Simon mengkritik paradigma prinsip-prinsip administrasi karena dinilai tidak universal dan tidak konsisten yang berarti administrasi negara tidak bebas nilai, tetapi dipengaruhi oleh nilai tertentu. Alasan tersebut menimbulkan pertentangan sehingga eksistensi administrasi publik menjadi bagian dari ilmu politik kembali, tetapi dengan pemisahan fokus dan lokus di mana ilmu politik menekankan pada bagaimana suatu kebijakan disusun dari kondisi sosial politik luar birokrasi dan ilmu administrasi menekankan pada perumusan kebijakan dengan lokus birokrasi dan pemberlakuan sistem politik. Identitas administrasi publik pada paradigma ini menjadi tidak jelas karena ilmu politik menjadi lebih dominan.

4. *Public Administration as Administration Science (1956-1970)*

Paradigma yang menempatkan administrasi publik menjadi bagian dari ilmu politik kembali di mana akan mendorong perkembangan-perkembangan ilmu perilaku (*behavioral sciences*) yang terdiri atas 2 (dua) arah, yaitu:

- a. Teori Organisasi, sebagai ilmu pemahaman perilaku dari berbagai sudut pandang (*social-psychology*) dan pengembangan organisasi (*Organization Development* atau “OD”)
- b. Ilmu Manajemen, sebagai ilmu analisa sistem, metode-metode kuantitatif, *operation research*, dan ekonometrika.

Prinsip paradigma ini menggunakan teori-teori organisasi dan teknik atau ilmu-ilmu manajemen yang menjadi fokusnya yang mulai dikembangkan

menjadi ilmu administrasi publik. Prinsip tersebut akhirnya memisahkan permasalahan yang berkaitan dengan organisasi publik, *private*, dan bisnis yang memunculkan suatu perdebatan karena belum dapat mengatasi permasalahan pada lokus administrasi negara.

5. *Public Administration as Public Administration* (1970 - sekarang)

Administrasi publik pada tahun 1970-an dianggap menjadi kajian ilmu yang sudah memiliki lokus dan fokus yang jelas di mana yang menjadi lokus paradigma ini tidak terbatas pada lingkup administrasi saja, tetapi meliputi permasalahan publik dan kepentingan publik, sedangkan fokusnya adalah teori organisasi, ilmu manajemen, kebijaksanaan publik, dan *political-economy*.

6. *Governance* (1990 – sekarang)

Konsepsi paradigma ini mulai diimplementasikan dari akhir tahun 1980-an hingga 1990 dan merupakan paradigma yang muncul karena adanya pandangan dari *World Bank* yang menganggap bahwa bantuan yang diberikan kepada negara berkembang tidak dapat membuat negara tersebut menjadi lebih baik. *Governance* adalah suatu penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang memiliki proses kompleks dan memerlukan partisipasi, serta hubungan antara masyarakat, pemerintah, dan sektor swasta yang berperan dalam pembangunan sosial-ekonomi sehingga kebijakan yang dirumuskan merupakan kesepakatan bersama. Ikeanyibe (2016:147-161) mengatakan bahwa dalam paradigma ini menjelaskan konsep pemerintahan modern yang berbeda dengan konsep pemerintahan lama di mana kelompok masyarakat memiliki peran yang penting dalam membuat kebijakan.

Selain paradigma tersebut, terdapat 3 (tiga) paradigma lainnya dalam perkembangan teori ilmu administrasi publik, yaitu :

1. Old Public Administration (OPA)

Woodrow Wilson (dalam Thoha, 2008:72) menyatakan bahwa bidang administrasi merupakan bidang yang sama dengan bisnis sehingga pemerintah memiliki struktur model bisnis dan organisasi, melakukan pengawasan, dan eksekutif otoritas dalam mencapai tujuan organisasi yang tugasnya adalah memberikan pelayanan dan melaksanakan kebijakan. Dalam karya tulisnya yang berjudul "*The Study of Administration*", Wilson memberikan saran bahwa pelaksanaan kebijakan administrasi publik menjadi berbahaya apabila diintervensi oleh urusan politik dan harus dipisahkan karena dapat memberikan pengaruh yang negatif seperti tindakan korupsi, serta perlu adanya perhatian lebih dalam menciptakan strategi pengelolaan administrasi sehingga birokrasi pemerintahan dapat berkembang dan menciptakan profesionalitas.

2. New Public Management (NPM)

Paradigma NPM pertama kali lahir di Amerika Serikat karena adanya krisis kemampuan pemerintah dalam melakukan penanganan terhadap berbagai permasalahan yang terjadi di masyarakat dan birokrasi yang diterapkan masih kaku, tidak responsif, dan lamban. Paradigma NPM menitikberatkan pada program-program kebijakan berdasarkan perspektif ekonomi, proses manajemen, yang sejalan dengan mekanisme pengawasan, kualitas pelayanan, pelaporan, dan akuntabilitas yang efektif dan efisien.

David Osborne dan Ted Gaebler mentransformasi kinerja administrasi dengan menyarankan memasukkan nilai-nilai kewirausahaan dalam konsep “*Reinventing Government*” yang akan merubah cara pandang peranan administrator publik yang akan meningkatkan sumber daya ekonomi, budaya, sosial, dan politik lebih produktif. Administrasi negara memiliki peranan sebagai penyedia jasa layanan sehingga terdapat anggapan lain bahwa tidak boleh berorientasi pada laba (keuntungan).

3. *New Public Service (NPS)*

Konsep *New Public Service* seperti yang dikemukakan oleh J. Denhart dan R. B. Denhart dalam “*The New Public Service : Serving, not Steering*” bahwa dalam menyelenggarakan administrasi pemerintah tidak dapat disamakan dengan organisasi bisnis karena birokrasi seharusnya lebih mengutamakan kepentingan publik sebagai *citizen*, bukan *customer*. Pandangan dalam paradigma ini mengedepankan keterlibatan aktor-aktor baik aktor negara, sektor bisnis, maupun masyarakat sipil dalam menyelenggarakan urusan-urusan yang menjadi kepentingan publik adalah suatu hal penting.

Penjelasan mengenai paradigma administrasi publik memberikan gambaran kepada peneliti dalam mengaitkan penelitian dengan mengacu pada paradigma *New Public Service (NPS)*. Adapun dipilihnya paradigma NPS karena paradigma ini erat kaitannya dengan pelayanan publik dan mengutamakan kepentingan publik. Pada penelitian ini, Kartu Identitas Anak (KIA) merupakan bagian dari pendaftaran penduduk pada bidang administrasi kependudukan.

1.5.4. Manajemen Publik

Pengertian manajemen yang dikemukakan oleh Shafritz dan Russel (dalam Keban, 2014:92) adalah hal-hal yang berkenaan dengan sekelompok orang yang berada pada organisasi dan memiliki tanggung jawab terhadap sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi dengan segala pemanfaatannya. Berbeda dengannya, G. R. Terry (dalam Syafie, 2016:49) menjelaskan bahwa manajemen adalah suatu bentuk tahapan-tahapan yang meliputi proses perencanaan, pelaksanaan, pengorganisasian, dan pengawasan sehingga sasaran yang ditentukan dapat tercapai dengan melakukan pemanfaatan pada sumber daya yang ada dalam organisasi.

Overman (dalam Keban, 2014:92) mendefinisikan manajemen publik bukan sebagai ilmu manajemen, kebijakan publik, dan ilmu administrasi publik baru, melainkan disiplin ilmu yang mempertimbangkan tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan secara rasional pada aktor yang bersangkutan. Manajemen publik juga merupakan ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan aspek organisasi dan penggabungan fungsi-fungsi manajemen terhadap sumber daya manusia, finansial, dan politik.

J. Steven Ott, Albert Hyde, dan Jay M. Shafritz (dalam Pasolong, 2013:83) menekankan manajemen publik dan kebijakan publik sebagai bagian utama dari lingkup bidang administrasi publik yang saling tumpang-tindih. Perbedaan yang mendasar bahwa manajemen publik adalah proses yang menggerakkan sumber daya berdasarkan apa yang menjadi perintah dari suatu kebijakan publik dan berfokus pada administrasi publik sebagai suatu profesi dan praktik manajerial, sedangkan kebijakan publik menempatkan pada keputusan-keputusan. Wijaya (2014:1)

menjelaskan bahwa manajemen publik merupakan salah satu cabang ilmu administrasi publik yang membahas tentang sumber daya manusia dalam organisasi sektor publik dalam melakukan fungsi manajemen secara optimal untuk mencapai tujuan organisasi. Manajemen publik difokuskan pada pengelolaan internal dengan tidak mendahului keadaan eksternal organisasi yang mendapatkan pengaruh dari kebijakan publik dan kepentingan politik.

Berdasarkan pengertian dari beberapa ahli disimpulkan bahwa manajemen publik adalah studi interdisipliner dalam organisasi dengan menerapkan fungsi-fungsi manajemen dan menggerakkan sumber daya organisasi sesuai dengan perintah kebijakan publik. Keberadaan fungsi manajemen nantinya akan berguna bagi peningkatan dalam pemberian layanan publik. Berdasarkan penelitian ini, kegiatan administrasi publik berkaitan erat dengan manajemen publik karena dalam melaksanakan program pelayanan publik dibutuhkan manajemen publik untuk mengatur keberjalanan suatu program.

1.5.5. Organisasi Publik

Syafrilenti (dalam Hardiyansyah, 2017:141) berpendapat bahwa organisasi harus memiliki visi kedepan dalam menghadapi berbagai rintangan dengan meningkatkan kemampuan dan keahlian sumber daya dalam organisasi *profit*, seperti perusahaan, dan *non-profit*, seperti organisasi publik atau organisasi massa sehingga dapat terus bertumbuh dan berkelanjutan hingga kedepannya. James D. Mooney (dalam Kencana, 2016:51) menjelaskan bahwa organisasi merupakan sekumpulan orang-orang untuk mencapai tujuan yang sama. Dwight Waldo (dalam Kencana, 2016:51)

mengartikan organisasi terdiri dari susunan-susunan atas kewenangan yang dimiliki sekelompok orang pada sistem administrasi dan terdapat budaya antara hubungan pada masing-masing individu dalam kelompok. Menurut Luther Gulick (dalam Kencana, 2016:52), organisasi adalah sekelompok orang yang menempati posisi tertentu dan memiliki kewenangan yang saling berhubungan dengan pekerjaan yang diperintahkan.

Kencana (2016:53) memberikan penjelasan mengenai organisasi publik sebagai organisasi terbesar pada lingkup negara karena sebagai wadah seluruh lapisan masyarakat untuk mendapatkan kebutuhan-kebutuhannya. Dalam lingkup administrasi publik, organisasi publik memiliki ciri utama dalam memberikan pelayanan kepada publik, tetapi tidak memiliki tujuan dengan motif mencari keuntungan (*profit*). Organisasi publik yang dimaksud adalah instansi pemerintah atau dikenal dengan birokrasi pemerintah. Dengan demikian, organisasi publik menempatkan pemberian layanan terbaik kepada masyarakat dengan tanggap, birokrasi yang tidak berbelit, waktu penyelesaian yang cepat, prosedur dan mekanisme yang mudah dipahami, serta transparan sehingga akan menumbuhkan rasa kepercayaan dan citra yang baik.

Taliziduhu (2011:14) memiliki pandangan tentang organisasi publik sebagai sekelompok orang dengan tujuan yang sama memberikan pelayanan dan jasa untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Hal tersebut juga dikemukakan oleh Thoha (2008:58) yang berpendapat bahwa organisasi publik sebagai organisasi yang diberikan amanatnya oleh konstitusi negara dalam mencapai tujuannya untuk mensejahterakan masyarakat dengan bentuk pelayanan.

Penjelasan para ahli tersebut memberikan penjelasan tentang organisasi publik yang merupakan sekelompok orang dalam lingkup negara yang memiliki tujuan yang sama dalam memenuhi kebutuhan masyarakat melalui pemberian layanan dan jasa.

1.5.6. Efektivitas Program

Jauhar dan Subkhi (2013:247) yang mengatakan efektivitas sebagai keterikatan antara tujuan dan *output* dengan melihat tingkat *output* atas prosedur dan kebijakan dalam mencapai tujuan, sedangkan menurut Ravianto (dalam Masruri, 2014:11) efektivitas menjelaskan tentang bagaimana suatu pekerjaan dilakukan dengan perencanaan yang baik dalam biaya, waktu, dan mutu sehingga menghasilkan keluaran seperti yang diharapkan.

Menurut Sedarmayanti (2009:109) efektivitas adalah suatu gambaran mengenai keberhasilan target dapat tercapai, tetapi apa yang menjadi *input* bukan menjadi hal utama yang harus diperhatikan. Pendapat lain disampaikan oleh Agung Kurniawan (2005:109) bahwa pengertian efektivitas sebagai kemampuan menyelesaikan tugas dan fungsi program atau organisasi tanpa adanya tekanan atau ketegangan dalam pelaksanaannya.

Dalam menentukan efektivitas suatu program, sasaran program dijadikan pedoman/acuan dari keberhasilan program. Seperti yang dikutip oleh Cascio (dalam Indrayani, 2014:4), Kerkpatrick menerangkan efektivitas program dapat dilihat dari penyelenggaraan program tersebut dan dengan melihat reaksi sasaran program yang menjadi bentuk evaluasi program. Pernyataan Kerkpatrick memberikan penekanan kepada kepuasan pelaksanaan suatu program adalah yang terpenting dengan

peninjauan kembali tujuan dan seberapa besar manfaat yang diterima. Menurut Campbell (dalam Mutiarin, 2014:97) bahwa program kebijakan yang efektif dijalankan dengan kemampuan dan operasional yang komprehensif sehingga dianggap efektif apabila lembaga mampu menjalankan fungsi dan tugasnya dengan tepat dan sesuai sasaran.

Ditjen Binlantas (dalam Indrayani, 2014:4) mengatakan bahwa cara untuk mengetahui tingkat kesesuaian program guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya adalah dengan memberikan suatu penilaian. Efektivitas program dimaksudkan untuk melihat perbandingan antara tujuan program dengan *output*/hasil program.

Menurut Makmur (2011:5) apabila dalam pelaksanaan kegiatan suatu program memiliki ketepatan dengan harapan yang diinginkan maka program dapat dikatakan efektif, sedangkan dikatakan tidak efektif apabila terdapat kesenjangan di antara keduanya. Epstein (dalam Rusli, 2013:184) mengemukakan dalam urusannya dengan negara, kepentingan publik sebagai unsur yang menjadi tolok ukur dari efektivitas karena melihat seberapa baik pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Perspektif ini menunjukkan bahwa keefektifan program yang diselenggarakan pemerintah harus disesuaikan dengan permasalahan-permasalahan yang ada di masyarakat.

Pengertian beberapa ahli tersebut menunjukkan bahwa efektivitas menekankan pada bagaimana keterikatan suatu kegiatan, program, kebijakan, dan organisasi memiliki kesesuaian antara hasil pelaksanaan dengan pencapaian tujuan. Pada penelitian ini, berhasil atau tidaknya suatu program dilihat dari segi

keefektifannya. Apabila suatu program berjalan sesuai yang direncanakan maka dapat dikatakan efektif, sedangkan apabila program belum sesuai dengan rencana maka dapat dikatakan belum mencapai titik efektif. Dengan demikian, untuk melihat apakah pelaksanaan program yang diselenggarakan pemerintah sudah berjalan dengan efektif atau tidak maka diperlukan penelitian mengenai efektivitas program KIA di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang.

1.5.6.1. Kriteria Efektivitas Program

Efektivitas memiliki beberapa kriteria pengukuran untuk melihat keberhasilan dari suatu program. Adapun hal yang dilakukan dengan membandingkan antara rencana awal dan realisasi pelaksanaannya. Campbell J. P (dalam Starwaji, 2009) mengemukakan beberapa aspek efektivitas, yaitu:

1. Keberhasilan Sasaran

Apabila dilihat dari sisi pencapaian tujuan, efektivitas berarti memperhatikan unsur hasil yang dapat diukur dari keberjalanan kebijakan atau program suatu organisasi sehingga mencapai tujuan yang diinginkan.

2. Keberhasilan Program

Program yang berjalan dengan efektif artinya terdapat adanya kemampuan operasional dari pelaksana program sehingga sesuai dengan tujuan program. Untuk mengetahui keberhasilan program maka perlu dilakukan peninjauan terhadap proses kegiatan yang dilakukan di lapangan.

3. Kepuasan Program

Pada aspek ini keberhasilan program dilihat dari sisi kepuasan. Artinya, kebijakan atau program yang dilaksanakan disesuaikan dengan kebutuhan sasaran kebijakan atau program. Semakin tingginya tingkat kepuasan berarti dapat memberikan kebermanfaatan yang dirasakan dan memberikan keuntungan bagi keduanya.

4. Tingkat *Output* dan *Input*

Perbandingan di antara keduanya sebagai suatu cara untuk melihat keefektifan suatu program. *Output* yang lebih besar daripada *input* menandakan bahwa program berjalan dengan efisien, sedangkan apabila *output* lebih kecil menandakan bahwa program berjalan dengan inefisiensi.

5. Pencapaian Tujuan Keseluruhan

Pencapaian tujuan menyeluruh merupakan proses penilaian umum yang dilakukan organisasi untuk melihat tingkat pencapaian tugas-tugas yang sudah dilaksanakan.

Efektivitas menurut Makmur (2011:7-9) dengan melihat kriteria sebagai berikut:

1. Ketepatan dalam pengukuran

Ketepatan pengukuran merupakan gambaran efektivitas yang menjadi bentuk pertanggung jawaban organisasi dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

2. Ketepatan waktu

Dalam menentukan keberhasilan program kegiatan suatu organisasi maka dibutuhkan pengaplikasian waktu dengan tepat sehingga dapat menciptakan

efektivitas pencapaian tujuan yang akan memberikan dampak yang baik bagi keberjalanan program.

3. Ketepatan perhitungan biaya

Perhitungan biaya yang tepat dengan tidak mengalami suatu kerugian finansial atau pengeluaran yang lebih besar dapat membantu program berjalan lebih baik sehingga ketepatan dalam menghitung satuan biaya menjadi salah satu bagian dari efektivitas.

4. Ketepatan berpikir

Keefektifan dapat dihasilkan dari bagaimana aktor terlibat berpikir secara tepat dan rasional untuk dapat memberikan hasil yang optimal.

5. Ketepatan dalam menentukan pilihan

Permasalahan yang muncul menjadi suatu hal yang harus dipertimbangkan dengan pemilihan prioritas. Penentuan prioritas akan menimbulkan beberapa pilihan sebagai suatu proses untuk menemukan keputusan terbaik.

6. Ketepatan dalam menentukan tujuan

Penentuan tujuan adalah proses manajemen untuk mencapai keberhasilan sehingga sangat mempengaruhi keefektifan pelaksanaan pada kegiatan organisasi dalam jangka waktu yang panjang.

7. Ketepatan sasaran

Ketepatan sasaran yang dilakukan oleh individu atau organisasi dapat menentukan keberhasilan dalam menjalankan suatu kegiatan, tetapi apabila sasaran tidak tepat akan menjadi penghambat bagi pelaksanaan kegiatan itu sendiri.

8. Ketepatan dalam melakukan perintah

Kemampuan pemimpin memberikan perintah yang mudah dipahami kepada bawahannya merupakan salah satu kunci dari keberhasilan kegiatan organisasi. Apabila pemimpin tidak dapat menyampaikan perintah dengan jelas maka organisasi dapat mengalami kegagalan dalam menjalankan kegiatannya.

Sejalan dengan pendapat Makmur, Riant Nugroho (2012:707-710) menerangkan efektivitas suatu program dapat diukur dengan menggunakan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Ketepatan Program

Ketepatan program adalah penilaian bagaimana suatu program dapat memecahkan permasalahan di lingkungan atau perumusan karakter permasalahan yang akan dipecahkan.

2. Ketepatan Pelaksana

Ketepatan pelaksana adalah bagaimana aktor-aktor pelaksana dan sasaran program dapat memahami dengan baik. Pelaksana yang dimaksud adalah pemerintah, swasta, dan masyarakat.

3. Ketepatan Target

Ketepatan target menjadi tolok ukur efektivitas karena bertujuan untuk memantau perencanaan sehingga tidak bertabrakan dengan intervensi kebijakan lainnya.

4. Ketepatan Lingkungan

Ketepatan lingkungan terbagi menjadi 2 (dua), yang pertama adalah lingkungan internal di mana terdapat kaitan antara pelaksana dengan perumus

kebijakan dan yang kedua adalah lingkungan eksternal dimana terdapat kaitan antara pandangan masyarakat terhadap implementasi kebijakan program yang ditetapkan.

5. Ketepatan Proses

Ketepatan proses memiliki 3 (tiga) unsur terkait, yaitu:

- a. *Policy Acceptance*, yang merupakan proses masyarakat dalam memahami kebijakan dan pemerintah dalam mengemban tugas-tugas yang diberikan.
- b. *Policy Adoption*, yang merupakan proses bagaimana penerimaan kebijakan oleh masyarakat sebagai sebuah aturan yang tugas-tugas yang harus dikerjakan pemerintah.
- c. *Strategic Readiness*, yang merupakan proses kesiapan masyarakat dalam menyikapi kebijakan dan pemerintah sebagai pelaksana kebijakan.

Kriteria efektivitas lainnya yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah ataupun swasta seperti yang dikemukakan oleh Duncan (dalam Steers, 2012:53), antara lain:

1. Pencapaian Tujuan

Pencapaian tujuan adalah cara-cara yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu dan dipandang sebagai sebuah proses dengan tahapan-tahapan pada setiap periode. Adapun pencapaian tujuan akan dilihat dari kurun waktu, pencapaian sasaran, dan dasar hukum.

2. Integrasi

Integrasi adalah salah satu bentuk pengukuran efektivitas program untuk melihat tingkat kemampuan suatu organisasi dapat melakukan kegiatan-kegiatan,

program-program, atau kebijakan-kebijakan dengan baik. Adapun integrasi akan dilihat dari prosedur dan sosialisasi.

3. Adaptasi

Tingkat kemampuan menyesuaikan diri organisasi dengan lingkungan disebut sebagai adaptasi, yaitu melakukan penyesuaian terhadap perubahan yang terjadi. Adapun adaptasi dapat dilihat dari peningkatan kemampuan.

Kriteria yang akan dikaitkan dengan pembahasan yang ditemukan di lapangan mengacu pada teori efektivitas yang dikemukakan Duncan dengan 3 (tiga) aspek, yaitu pencapaian tujuan, integrasi, dan adaptasi. Alasan penggunaan teori ini karena pada aspek pencapaian tujuan akan dilihat keselarasan antara tujuan dengan pelaksanaan sehingga dapat diketahui progress selama hampir 4 (empat) tahun sejak KIA diberlakukan, pada aspek integrasi akan dilihat tentang keberjalanan sosialisasi, serta prosedur dan persyaratan KIA, pada aspek adaptasi berkaitan dengan kemampuan penyesuaian yang telah dilakukan. Ketiga aspek tersebut akan membantu peneliti menelusuri efektif dan belum efektifnya pelaksanaan KIA di Dispendukcapil Kota Semarang.

1.5.6.2. Faktor Penghambat Efektivitas Program

Bardach (dalam Tarigan, 2007:25) bahwa efektivitas program juga dipengaruhi oleh adanya faktor penghambat di mana terdapat keterbatasan sumber daya, kurangnya komitmen pelaksana, dan kurang memadainya struktur organisasi. Pendapat lainnya dikemukakan G. Shabbir Cheema dan D. A. Rondinelli (dalam

Mutiarin, 2014:98- 99) yang menyebutkan efektivitas program dipengaruhi oleh unsur-unsur sebagai berikut:

1. Kondisi Lingkungan, yaitu sistem dalam lingkungan yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu program dari sisi sosio kultural dan peran serta penerima program. Menurut Haedar Akib (2010:5) terdapat faktor yang mempengaruhi proses implementasi, yaitu faktor kebijakan dan faktor di luar kebijakan.
2. Hubungan Antar Organisasi, yaitu hubungan kerjasama dan koordinasi antar instansi dalam pelaksanaan program untuk mencapai suatu keberhasilan.
3. Sumber Daya, yaitu suatu nilai yang terdapat dalam organisasi yang dimanfaatkan dalam melaksanakan program. Menurut Van Meter Van Horn (dalam Zaenal, 2017:30) sumber daya dapat berupa sumber daya non-manusia (sumber daya keuangan dan waktu) dan sumber daya manusia.
4. Karakteristik dan Kemampuan Agen Pelaksana, yaitu keterlibatan sumber daya dalam melaksanakan program sehingga perlu adanya kompetensi dan kemampuan pada bidang yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan program.

Berdasarkan beberapa faktor yang diungkapkan para ahli, peneliti mengambil teori G. Shabbir Cheema dan D. A. Rondinelli yang digunakan sebagai acuan dalam menulis dengan alasan faktor-faktor tersebut dapat digunakan sebagai faktor penghambat yang akan memperkuat alasan mengapa pencapaian program KIA di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang belum berjalan secara maksimal.

1.5.7. Administrasi Kependudukan

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menjelaskan bahwa pengertian administrasi kependudukan adalah serangkaian kegiatan menata dan menerbitkan data kependudukan dengan mengelola informasi administrasi kependudukan, pencatatan sipil, pendaftaran penduduk, serta hasil daya guna pembangunan sektor lain dan pelayanan publik. Apabila dilihat dari sisi kependudukan, dapat dikatakan sebagai kegiatan yang dapat memberikan pemenuhan kebutuhan administratif yang meliputi pemberian pelayanan dan perlindungan kepada masyarakat. Berikut adalah tujuan dari administrasi kependudukan:

1. Peningkatan kesadaran penduduk terhadap kewajiban melakukan pencatatan sipil dan pendaftaran penduduk
2. Pemenuhan data statistik mengenai peristiwa lependudukan dan peristiwa penting secara nasional
3. Mendukung pembangunan sistem Administrasi Kependudukan
4. Mendukung perencanaan pembangunan dan perumusan kebijakan secara regional dan nasional
5. Terpenuhinya hak asasi di bidang Administrasi Kependudukan dan pelayanan publik yang professional

Penjelasan di atas membuktikan tentang relevansi antara teori administrasi kependudukan dengan penelitian. Dalam hal ini, program KIA adalah bagian dari bentuk administrasi kependudukan menyangkut identitas kependudukan anak.

Pemberlakuan KIA dimaksudkan sebagai pendataan dalam administrasi kependudukan yang diintegrasikan ke Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK).

1.5.8. Program Kartu Identitas Anak

Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak (KIA) telah dicantumkan pasal 1 Ayat (7) yang menjelaskan bahwa KIA adalah bukti diri anak yang wajib dimiliki anak-anak sebagai identitas resmi untuk anak dengan usia belum menikah dan di bawah 17 tahun yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota. Adapun program KIA memiliki tujuan, di antaranya:

1. Meningkatkan pendataan kependudukan
2. Memberikan pelayanan publik
3. Memberikan perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional warga negara bagi anak-anak

1.6. Operasionalisasi Konsep

1.6.1. Efektivitas Program Kartu Identitas Anak

Efektivitas program KIA adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang dengan menilai hasil pelaksanaan program KIA dan membandingkannya dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dalam melihat efektivitas dari program Kartu Identitas Anak maka dilihat beberapa aspek sebagai berikut:

1. Pencapaian Tujuan, dapat dinilai dari:
 - a. Meningkatnya Pendataan Penduduk Anak melalui Tertib Administrasi Kependudukan
 - b. Meningkatnya Pelayanan Publik untuk Anak
 - c. Memberikan Perlindungan dan Pemenuhan Hak Konstitusional Anak
2. Integrasi, dapat dinilai dari:
 - a. Sosialisasi dalam Pelaksanaan Program Kartu Identitas Anak di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang
 - b. Persyaratan dan Prosedur dalam Pelaksanaan Program KIA di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang
3. Adaptasi, dapat dinilai dari:
 - a. Persiapan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang dalam menghadapi penyesuaian pada awal pelaksanaan program Kartu Identitas Anak
 - b. Strategi Adaptasi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang dalam menghadapi penyesuaian pada awal pelaksanaan program Kartu Identitas Anak

1.6.2. Faktor Penghambat Efektivitas Program Kartu Identitas Anak

Terdapat aspek yang menjadi alasan mengapa pencapaian program KIA di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang belum mencapai sasaran yang maksimal:

1. Kondisi Lingkungan, dapat dinilai dari:

- a. Respon masyarakat, yaitu sikap, persepsi, dan partisipasi masyarakat sebagai perwakilan dan/atau pemilik Kartu Identitas Anak.

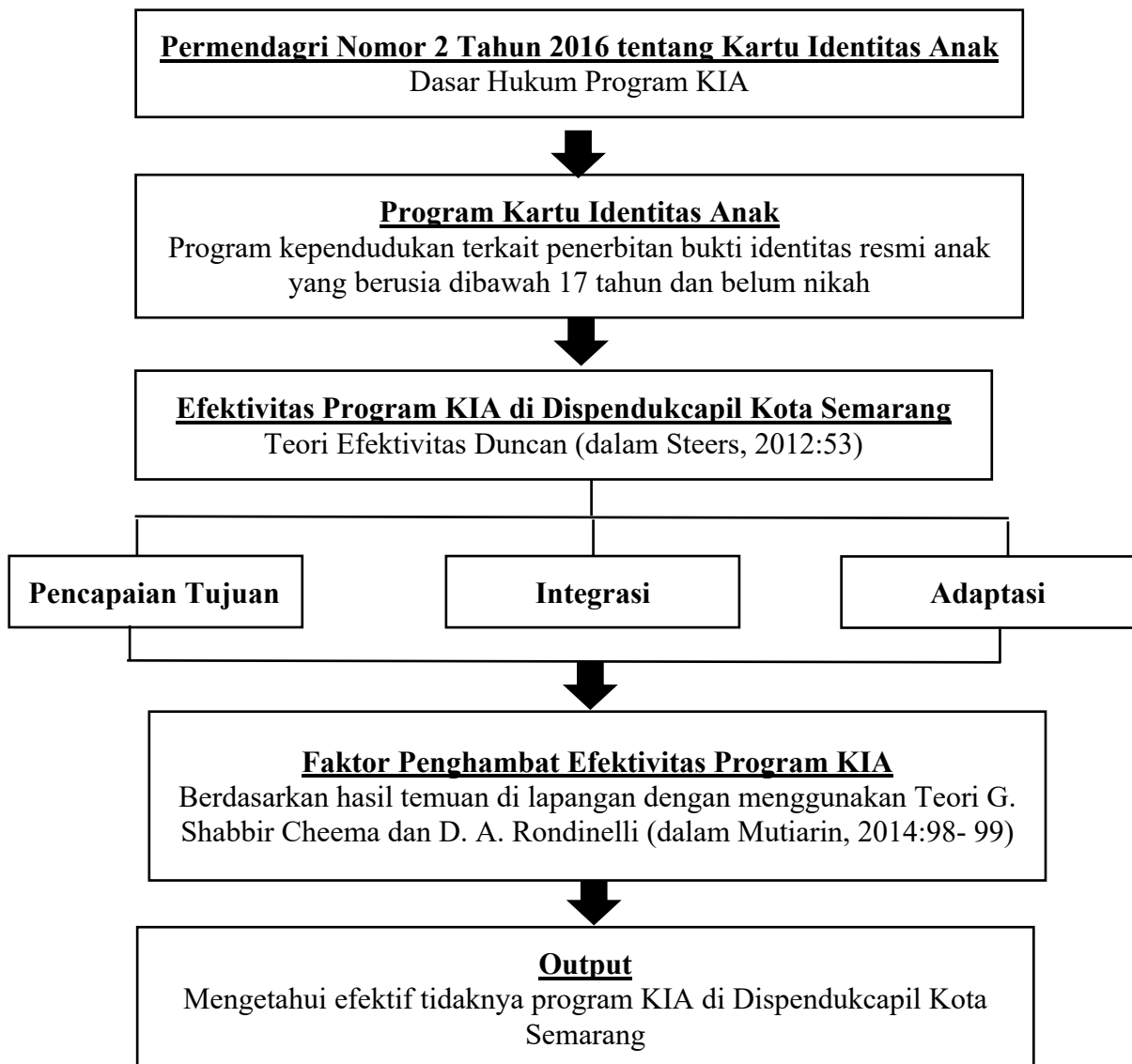
1.7. Argumen Penelitian

Pelayanan publik selalu menjadi persoalan yang menyangkut dalam kehidupan bermasyarakat dengan keberagaman tujuan pada berbagai bidang. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memberikan pemenuhan kebutuhan senantiasa dilakukan oleh institusi pelayanan publik dengan pemerintah sebagai aktor/pelaksananya. Pemerintah menyediakan pelayanan publik pada bidang administrasi kependudukan yang merupakan serangkaian atas kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan pencatatan sipil dan pendaftaran kependudukan.

Salah satu program penataan kependudukan baru adalah Kartu Identitas Anak (KIA) berupa bentuk kartu yang berisi informasi terkait identitas anak. Penerbitan, pencetakan, dan pendistribusian KIA dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang, namun jika dilihat dari pelaksanaannya belum berjalan secara optimal karena hingga saat ini angka kepemilikan KIA belum mencapai angka target yang telah ditentukan sehingga masih harus ditingkatkan kembali.

Pada realisasinya, informasi tentang KIA juga belum banyak diterima masyarakat. Oleh sebab itu, untuk pelaksanaan KIA di Kota Semarang mengacu pada upaya-upaya Dispendukcapil dalam rangka menertibkan dan mencapai keefektifan KIA yang juga kurang optimalnya dapat dipengaruhi oleh faktor

penghambat. Berdasarkan uraian tersebut, peneliti membuat kerangka pikir untuk melihat langkah-langkah dalam penelitian, yaitu:



Gambar I. 5. Kerangka Berpikir

Sumber: diolah oleh peneliti, 2021

1.8. Metode Penelitian

Sugiyono mendefinisikan metode penelitian dalam buku “Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&B” adalah usaha-usaha yang dilakukan untuk menguji dan menemukan kebenaran dari fenomena yang akan diteliti dengan cara-cara ilmiah yang bersifat sistematis, empiris, dan rasional. Sistematis memberikan arti bahwa proses penelitian berdasarkan langkah-langkah yang sesuai dengan alur penelitian yang akan mempermudah pemahaman penelitian. Empiris memberikan arti bahwa terdapat beberapa cara yang dilakukan untuk mengetahui suatu kebenaran dengan indera manusia. Rasional memberikan arti bahwa cara-cara dalam penelitian berfokus pada kegiatan sesuai dengan logika manusia. Dalam metode ini, peneliti akan mencoba menjelaskan secara objektif dan memfokuskan pada interpretasi data yang diperoleh berdasarkan kondisi realitas efektivitas program KIA di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang.

1.8.1. Tipe Penelitian

Peneliti akan menggunakan tipe penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif sehingga dapat memberikan gambaran secara akurat, sistematis, dan faktual. Menurut Sugiyono (2013:15) penelitian deskriptif kualitatif merupakan metode yang dilandaskan dengan filsafat post-positivisme di mana data dianalisa dari hasil perolehan kemampuan penalaran peneliti yang menghubungkan data, informasi, fakta, dan diinterpretasikan berdasarkan perumusan tujuan. Penelitian mengenai efektivitas program KIA di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang menekankan penjelasan kondisi realitas yang menggunakan lebih banyak

kata-kata dibandingkan dengan angka. Peneliti akan mencoba memberikan gambaran permasalahan dengan sejelas-jelasnya melalui penelitian deskriptif kualitatif.

1.8.2. Situs Penelitian

Berdasarkan pendapat Moleong (2011:128), dalam menentukan situs penelitian maka cara terbaik untuk menempuhnya adalah dengan mempelajari fokus beserta perumusan masalah penelitian, membandingkan kesesuaian kenyataan di lapangan, dan mempertimbangkan substansi teori penelitian. Situs penelitian adalah tempat yang menjadi lokasi penelitian dengan tujuan mendapatkan berbagai data-data dan informasi-informasi terkait permasalahan penelitian. Situs penelitian ini bertempat di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang karena belum tercapainya pelaksanaan program KIA yang telah berjalan sejak tahun 2018 sesuai dengan targetnya sehingga diharapkan mampu memberikan informasi lebih dalam menjawab penyebab permasalahan tersebut.

1.8.3. Subjek Penelitian

Sugiyono (2013:300) memberikan pandangannya bahwa seorang informan yang dituju baiknya memiliki pemahaman dan keterkaitan terhadap permasalahan yang akan diteliti sehingga peneliti memperoleh data kepentingan penelitian dengan hasil yang representatif. Dalam pemilihan informan akan dipakai teknik *snowball sampling* sehingga untuk menentukan informan berikutnya akan mengikuti arahan dari *key informan*, yaitu Kepala Seksi Identitas Penduduk Dinas Kependudukan dan

Pencatatan Sipil Kota Semarang yang dianggap memiliki kekuasaan dan pengetahuan luas akan objek penelitian. Peneliti juga akan memakai teknik *accidental sampling* dengan pemilihan informan secara kebetulan sesuai dengan siapa yang ditemui peneliti dan dianggap dapat menjadi sumber data, yaitu masyarakat sebagai orang tua/wali dari anak yang memiliki KIA.

1.8.4. Jenis Data

Jenis data pada penelitian ini adalah data kualitatif yang akan menganalisis data dan memperoleh informasi dengan melihat fenomena atau gejala sosial yang ditemui melalui pengembangan konsep teori yang telah ditentukan. Jenis data penelitian ini bersifat deskriptif sehingga dalam bentuk kalimat-kalimat yang menjelaskan hasil penelitian dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang bervariasi.

1.8.5. Sumber Data

Penelitian kualitatif menurut Lofland dan Lofland (dalam Moleong, 2011:157) memiliki sumber data utama berupa tindakan-tindakan, kata-kata, dan data lainnya, seperti dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian. Adapun dalam penelitian ini, peneliti akan memanfaatkan sumber data sebagai berikut:

1. Primary Data

Sumber data asli yang secara langsung diperoleh dari opini subjek penelitian baik individu, maupun kelompok, dan hasil observasi pada lokus penelitian yang akan menjawab permasalahan penelitian. Sumber data primer didapatkan dari sumber-sumber informan melalui wawancara dengan pegawai Dinas

Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang sebagai pelaksana program KIA dan masyarakat sebagai orang tua/wali dari pemilik KIA.

2. *Secondary Data*

Sumber data secara tidak langsung dari sumbernya yang diperoleh dari media perantara, seperti studi kepustakaan, bukti-bukti dokumen, atau laporan historis yang dipublikasikan atau tidak dipublikasikan. Sumber data sekunder akan didapatkan dari informasi berupa dokumen-dokumen dan data-data lainnya yang tersedia di lokasi penelitian.

1.8.6. Teknik Pengumpulan Data

Sugiyono (2018:104-105) menjelaskan bahwa pada penelitian kualitatif, data-data penelitian dapat dikumpulkan dengan berbagai setting seperti melakukan metode eksperimen dan menggunakan responden, dengan berbagai sumber seperti menggunakan sumber data sekunder dan primer, serta dengan melakukan observasi, kuesioner, dokumentasi, wawancara, dan gabungan keempatnya. Penggunaan teknik pengumpulan data penelitian ini antara lain:

1. *Interview*

Wawancara adalah proses pemahaman memperoleh informasi-informasi tertentu untuk menjawab pertanyaan atas suatu permasalahan dengan cara melakukan tanya jawab kepada informan baik bertatap muka, maupun tidak bertatap muka sehingga mendapatkan berbagai macam perspektif atau pandangan tentang penelitian. Pihak yang akan diwawancara peneliti adalah

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang dan masyarakat dengan memberikan berbagai pertanyaan sesuai tujuan penelitian.

2. *Documentation*

Dokumentasi merupakan data sekunder berbentuk referensi berupa buku atau regulasi yang berkaitan dengan penelitian yang digunakan dalam menganalisis suatu permasalahan. Dalam penelitian ini, peneliti memperoleh dokumen-dokumen pendukung penelitian melalui hasil dokumentasi di lapangan.

3. *Literature Review*

Studi pustaka adalah hal yang dilakukan peneliti untuk memperluas wawasan pengetahuan sebagai dasar atau pedoman tentang konsep yang digunakan dalam proses penelitian. Studi pustaka yang akan dimanfaatkan peneliti didapatkan melalui sumber data sekunder yang berasal dari jurnal penelitian terdahulu, artikel, dan *website* instansi yang berkaitan dengan penelitian.

1.8.7. Analisis dan Interpretasi Data

Miles dan Huberman (dalam Sugiyono, 2018:133) memberikan pernyataan tentang analisis data kualitatif yang dapat dilakukan dengan berinteraksi secara terus menerus sehingga data dapat dikupas tuntas dan sudah jenuh. Terdapat beberapa tahapan yang akan menjadi acuan peneliti:

1. *Data Reduction*

Pada hasil lapangan telah diperoleh beberapa data yang perlu diuraikan dengan lengkap dan rinci sesuai dengan hasil penelitian sebenarnya. Reduksi data dapat dibuat dengan cara menyeleksi, membuat rangkuman singkat, dan mentranskrip

penelitian untuk menegaskan fokus serta mengorganisasikan data dengan membuang yang tidak penting sehingga menghasilkan kesimpulan-kesimpulan yang tepat dengan permasalahan pada fokus penelitian. Peneliti akan memilah-milih data-data yang diperlukan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana upaya pencapaian program KIA.

2. *Data Display*

Pada proses ini penyajian data bertujuan untuk mempermudah peneliti dalam mempelajari, memahami, dan melihat secara sebagian atau keseluruhan bagaimana informasi yang diberikan akan memberikan suatu kesimpulan. Penyajian data memiliki batasan, yaitu susunan atas informasi yang memberikan kemungkinan atas pengambilan tindakan dan penarikan kesimpulan. Dengan cara tersebut, peneliti akan menjelaskan bagaimana upaya pencapaian program KIA beserta alasan belum tercapainya target kepemilikan KIA di Kota Semarang melalui susunan kalimat bersifat naratif, gambar, dan tabel sebagai data pendukung penelitian sehingga akan lebih mudah dipahami tentang kebijakan pelaksanaan program KIA.

3. *Verification/Conclusion Drawing*

Tahap berikutnya adalah penarikan kesimpulan di mana penelitian akan diverifikasi karena kesimpulan awal masih bersifat sementara sehingga perlu adanya analisis tentang pola, konsep, dan hubungan dengan yang dituangkan dalam tulisan. Setelah semua tersaji maka apa yang menjadi objek penelitian ditarik kesimpulan yang merupakan hasil dari penelitian yang memungkinkan menjawab permasalahan penelitian.

1.8.8. Kualitas Data (*goodness criteria*)

Data-data yang sudah terkumpul harus dilakukan pengujian terhadap kebenarannya sehingga dapat menjamin validitas data yang dapat dipertanggungjawabkan oleh peneliti. Untuk menguji suatu kebenaran dari sebuah data penelitian kualitatif, Moleong (2011:24) mengemukakan bahwa terdapat persyaratan yang harus dipenuhi dengan melakukan pemeriksaan data beserta kriteria penelitian.

William Wiersma (dalam Sugiyono, 2013:372-374) memberikan pengertian triangulasi adalah cara yang pengujian data dengan mengecek perbandingan data yang didapatkan dari sumber lainnya yang dikelompokkan dalam 3 (tiga) jenis:

1. Triangulasi Sumber, melakukan perbandingan derajat kepercayaan dari beberapa sumber,
2. Triangulasi Teknik, melakukan pengecekan data dengan teknik pengumpulan data yang berbeda kepada sumber yang sama.
3. Triangulasi Waktu, uji kualitas data pada situasi dan waktu yang berbeda dengan sumber yang sama.

Menguji kebenaran data pada penelitian ini menggunakan triangulasi teknik untuk memastikan data yang dianggap paling benar dengan wawancara, dokumen, dan studi kepustakaan.