

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Identitas bukan hanya sebagai simbol administrasi, tetapi juga sebagai bukti sah seseorang diakui oleh negara. Pentingnya hak akan identitas juga berlaku untuk anak, dimana eksistensi seorang anak diakui oleh negara. Hak atas identitas seorang anak mencerminkan pengakuan negara tentang keberadaan dan kedudukan hukum individu tersebut (Anggraini et al., 2024). Hak ini mencerminkan komitmen negara untuk menjamin pengakuan atas identitas anak, yang meliputi nama, kewarganegaraan, dan hubungan keluarga. Pengakuan ini tidak hanya penting secara hukum tetapi juga bertujuan sebagai pondasi bagi anak untuk memperoleh hak-hak lain, seperti pendidikan, kesehatan, dan perlindungan. Melalui pengakuan identitas, negara menegaskan bahwa setiap anak dihargai sebagai bagian dari kelompok sosial dan dijamin aksesnya terhadap layanan publik serta perlindungan hukum sesuai dengan prinsip hak asasi manusia. Pemberlakuan Kartu Identitas Anak bertujuan untuk memastikan setiap anak memiliki catatan identitas yang lengkap serta melindungi hak-hak dasar mereka sebagai warga negara Indonesia.

KIA adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh pemerintah Indonesia sebagai bukti identitas bagi anak-anak di bawah usia 17 tahun yang belum menikah. Mirip dengan Kartu Tanda Penduduk (KTP) untuk orang dewasa, KIA mencantumkan berbagai informasi penting yang berkaitan dengan identitas orang tua atau wali. Melalui adanya KIA, anak-anak memiliki bukti identitas yang diakui negara, yang akan mempermudah akses mereka ke layanan publik dan mendukung perlindungan hak-hak anak secara optimal. Anak-anak yang memiliki KIA ini

diberi akses layanan publik, seperti layanan kesehatan, pendidikan, imigrasi, perbankan, dan layanan lainnya (Mukhlis et al., 2021). Fenomena KIA di Indonesia mencerminkan langkah maju pemerintah dalam memperkuat hak-hak sipil anak sejak usia dini. KIA tidak hanya sekadar dokumen administratif, tetapi juga bagian dari strategi perlindungan dan pemberdayaan anak di tengah berbagai tantangan sosial yang kian pelik.

Penerbitan KIA bertujuan untuk meningkatkan pendataan, perlindungan, dan pemenuhan hak yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar sebagai warga negara (Arista & Suderana, 2019). Penerapan KIA ini membantu melindungi anak-anak dari berbagai ancaman sosial, seperti perdagangan anak dan diskriminasi hak. Menurut Guru Besar Universitas Profesor Dr. Moestopo (Beragama) Triyuni Soemartono, tujuan utama dari diberlakukannya program KIA adalah untuk melindungi hak konstitusional anak sebagai warga negara Indonesia (Setiawan, 2024). Hak anak dalam mendapatkan identitas resmi kemudian diwujudkan dengan memberlakukan program kebijakan KIA yang regulasinya telah diatur melalui (Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Kartu Identitas Anak, 2016), bahwa pemberian identitas kependudukan kepada anak akan mendorong peningkatan pendataan, perlindungan dan pelayanan publik untuk mewujudkan hak terbaik bagi anak.

KIA adalah dokumen kependudukan yang memiliki peranan penting dalam melindungi hak-hak anak, sesuai dengan ketentuan dalam Permendagri Nomor 2 Tahun 2016 mengenai Kartu Identitas Anak. Aturan ini menegaskan bahwa setiap anak berusia 0 hingga 17 tahun kurang satu hari diwajibkan memiliki KIA sebagai

identitas resmi sebelum mereka mendapatkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) pada usia 17 tahun. Kepemilikan KIA memiliki urgensi yang lebih dari sekadar memenuhi aspek administratif; hal ini juga berkaitan erat dengan perlindungan hak-hak sipil anak dan langkah awal identifikasi penduduk usia dini. Melalui KIA, anak mendapatkan kepastian identitas yang sah, yang menjadi dasar untuk mengakses berbagai layanan publik, seperti pendidikan, kesehatan, transportasi, dan perlindungan sosial.

Dalam peraturan ini, pemerintah mengatur secara rinci mekanisme penerbitan KIA, baik bagi anak yang baru lahir maupun yang sudah berusia di bawah 17 tahun, termasuk persyaratan administratif dan kewajiban pemerintah daerah dalam pelaksanaannya. Untuk anak usia 5-17 tahun, KIA ini dilengkapi dengan foto yang bersangkutan layaknya KTP untuk memudahkan proses verifikasi data. KIA sendiri berfungsi sebagai identitas persona seorang anak yang memudahkan pengakuan identitas pribadi. Transisi administrasi KIA menjadi KTP ketika anak sudah mencapai 17 tahun menandakan pentingnya identitas anak sebagai individu yang membantu pemerintah memberikan identitas menyeluruh bagi seluruh anak di Indonesia.

Penerapan KIA di Indonesia, khususnya di Provinsi Kepulauan Riau sudah dimulai sejak tahun 2016, tetapi proses peluncuran secara resmi dimulai pada Juni 2017. Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 471.13-257-Disdukcapil-Tahun-2018, di Provinsi Kepulauan Riau terdapat beberapa kabupaten/kota yang menjadi pelaksana penerbit KIA. Salah satu daerah tersebut adalah Kabupaten Bintan bersama Kota Tanjungpinang dan Kabupaten Natuna

sebagai daerah yang melaksanakan program KIA ini. Sebagaimana yang dicantumkan dalam (Peraturan Bupati Bintan Nomor 6 Tahun 2022 Tentang Rencana Aksi Daerah Pengembangan Kabupaten Layak Anak Kabupaten Bintan Tahun 2022-2026, 2022), Pemerintah Kabupaten Bintan mendukung implementasi KIA sebagai langkah mengembangkan Kabupaten Layak Anak (KLA) dalam melindungi hak-hak anak sebagai individu. Dengan kepemilikan KIA, setiap anak di Kabupaten Bintan memiliki akses lebih mudah ke berbagai layanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan administrasi publik lainnya.

Di tingkat daerah, pelaksanaan kebijakan ini diperkuat melalui Peraturan Bupati Bintan Nomor 6 Tahun 2022, yang mengatur secara teknis penerbitan KIA di Kabupaten Bintan. Peraturan ini bertujuan untuk memastikan semua anak di Bintan mendapatkan identitas kependudukan sejak dini, sehingga mereka tidak menghadapi kendala dalam mengakses layanan publik yang merupakan hak mereka. Pemerintah daerah bertanggung jawab untuk sosialisasi, percepatan penerbitan, dan pengawasan pelaksanaan KIA agar regulasi ini dapat berjalan dengan efektif.

Selain aspek administratif dan perlindungan hak sipil, KIA juga berperan strategis dalam perlindungan anak. Melalui adanya identitas yang jelas, risiko eksploitasi, perdagangan anak, atau penyalahgunaan identitas dapat diminimalkan. Namun, meskipun regulasi telah mengatur kewajiban kepemilikan KIA, angka kepemilikan KIA di Kabupaten Bintan masih tergolong rendah. Salah satu faktor utama yang menyebabkan kondisi ini adalah kurangnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya KIA. Banyak orang tua masih menganggap bahwa KIA hanya

sebatas formalitas administratif tanpa memahami manfaat nyata yang dapat diperoleh anak dari dokumen ini. Rendahnya kepemilikan KIA juga berimplikasi pada minimnya perlindungan hak-hak sipil anak, karena tanpa identitas resmi, anak lebih rentan terhadap berbagai risiko seperti eksploitasi, perdagangan anak, dan penyalahgunaan identitas.

Tabel 1. 1 Jumlah Kepemilikan KIA di Provinsi Kepulauan Riau 2023.

Kode Wilayah	KABUPATEN/KOTA	JUMLAH ANAK 0-16 TAHUN	KEPEMILIKAN KARTU IDENTITAS ANAK			
			SUDAH MEMILIKI	%	BELUM MEMILIKI	%
01	BINTAN	52.142	27.497	52,73	24.645	47,27
02	KARIMUN	76.231	42.448	55,68	33.783	44,32
03	NATUNA	25.321	19.138	75,58	6.183	24,42
04	LINGGA	27.390	25.667	93,71	1.712	6,25
05	KEPULAUAN ANAMBAS	15.133	11.348	74,99	3.785	25,01
71	BATAM	376.411	215.576	57,27	160.835	42,73
72	TANJUNGPINANG	64.836	46.907	72,35	17.929	27,65
21	PROVINSI KEPRI	637.464	388.581	60,96	248.872	39,04

Sumber: PPID (Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumen) Provinsi Kepulauan Riau.

Tabel 1. 2 Jumlah Kepemilikan KIA di Provinsi Kepulauan Riau 2024.

Kode Wilayah	KABUPATEN/KOTA	JUMLAH ANAK 0-16 TAHUN	KEPEMILIKAN KARTU IDENTITAS ANAK			
			SUDAH MEMILIKI	%	BELUM MEMILIKI	%
01	BINTAN	50.848	27.196	53,48	23.652	46,52
02	KARIMUN	74.555	41.606	55,81	32.949	44,19
03	NATUNA	24.220	18.165	75,00	6.055	25,00
04	LINGGA	26.098	24.520	93,95	1.578	6,05
05	KEPULAUAN ANAMBAS	14.549	11.275	77,50	3.274	22,50
71	BATAM	388.804	221.550	56,98	167.254	43,02
72	TANJUNGPINANG	62.063	49.148	79,19	12.915	20,81
21	PROVINSI KEPRI	641.137	393.460	61,37	247.677	38,63

Sumber: PPID (Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumen) Provinsi Kepulauan Riau.

Kedua tabel di atas merupakan data yang sudah diolah oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi Kepulauan Riau menjadi data agregat kepemilikan KIA di Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2023 dan 2024. Dapat dilihat dari kedua data di atas yang telah disajikan, tingkat kepemilikan KIA di Kabupaten

Bintan merupakan yang terendah yang dilihat dari persentase kepemilikan KIA di Provinsi Kepulauan Riau. Berdasarkan data olahan dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi di tahun 2024, dari jumlah keseluruhan anak yang berusia 0-16 tahun sebanyak 50.848 hanya 27.196 atau sekitar 53,48% anak yang sudah memiliki KIA di Kabupaten Bintan. Sedangkan anak yang belum memiliki KIA sebanyak 23.652 atau 46,52%.

Rendahnya tingkat kepemilikan KIA di Kabupaten Bintan tidak hanya menunjukkan kurangnya kesadaran masyarakat, tetapi juga menunjukkan adanya kesenjangan dalam implementasi kebijakan kependudukan di daerah ini. Kesenjangan dalam implementasi KIA ini dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor, seperti kurangnya sosialisasi mengenai kegunaan dan manfaat KIA, keterbatasan akses masyarakat terhadap layanan administrasi kependudukan, serta hambatan dalam proses pembuatan KIA itu sendiri.

Gambar 1. 1 Persentase Kepemilikan KIA di Provinsi Kepri Tahun 2024



Sumber: Data Olahan Peneliti, 2024.

Melihat gambar di atas merupakan persentase kepemilikan KIA di Kepulauan Riau dari data terbaru pada tahun 2024, angka kepemilikan KIA di Kabupaten Bintan merupakan yang terendah dari daerah-daerah lain yang ada di Kepulauan Riau. Fenomena ini menjadi permasalahan karena Kabupaten Bintan merupakan daerah yang tidak jauh dari pusat kota. Penyediaan layanan dan infrastruktur terkait akses internet cukup memadai untuk memperoleh akses informasi dan komunikasi bagi masyarakat setempat. Pemerintah Kabupaten Bintan telah menyediakan layanan internet bagi masyarakatnya melalui program BAKTI AKSI. Program BAKTI AKSI (Akses Internet) program penyediaan layanan internet menggunakan teknologi *fiber optic*, *radio link*, dan VSAT (Pemerintah Daerah Kabupaten Bintan, 2024). Dengan langkah ini, pemerintah daerah Kabupaten Bintan menyokong masyarakatnya untuk sadar teknologi akan keterjangkauan informasi dan akses internet.

Sebagai negara kepulauan, jalur pelayaran dan akses mobilitas antar pulau memiliki peran penting sebagai fasilitator pertukaran informasi, barang, dan jasa antar wilayah (Pratistha et al., 2024). Akses mobilitas membantu masyarakat mendapatkan layanan publik, sehingga kebijakan KIA ini dapat berjalan efektif. Akses mobilitas di Kabupaten Bintan termasuk mudah, berdasarkan informasi dari Kasi Preservasi Jalan dan Jembatan PUPRP Kepri, Suji Hartanto menyebut, di tahun anggaran 2024 ini, fokus pekerjaan pemeliharaan jalan di Kabupaten Bintan, meliputi pelapisan ulang (*overlay*) jalan Simpang Lintas Barat - Simpang Lagoi serta penanganan longsor di ruas jalan Malang Rapat dan Jalan Nusantara – Kijang (Harian Kepri, 2024).

Kabupaten Bintan memiliki infrastruktur transportasi yang cukup memadai, mencakup transportasi darat, laut, dan udara yang mendukung mobilitas masyarakat setempat. Jalan Lintas Barat menghubungkan wilayah utama Bintan, sementara Terminal Sei Carang menyediakan akses transportasi umum. Jalur laut didukung oleh Pelabuhan Sri Bayintan Kijang sebagai pintu masuk utama dan Pelabuhan Pantai Indah yang sedang dalam pengembangan. Untuk akses udara, Bandara Raja Haji Fisabilillah melayani penerbangan domestik. Melalui jalur laut, Bintan dapat dijangkau melalui feri ke Tanjungpinang atau Lagoi. Selain itu, pemerintah daerah juga menyediakan transportasi sekolah gratis untuk mendukung akses pendidikan. Upaya ini bertujuan mendukung mobilitas masyarakatnya serta mendorong pertumbuhan dan pengembangan daerah. Segala kemudahan mobilitas ini, seharusnya pengimplementasian KIA di Kabupaten Bintan termasuk tinggi. Namun nyatanya kepemilikan KIA di Kabupaten Bintan masih sangat rendah dibandingkan dengan daerah lain di Provinsi Kepulauan Riau.

Beberapa faktor menjadi kendala utama dalam pemerataan kepemilikan KIA di Kabupaten Bintan, seperti masih terbatasnya pemahaman dan kesadaran orang tua mengenai pentingnya KIA. Setiap daerah melaksanakan program KIA ini dengan pendekatan yang disesuaikan dengan kondisi lokal, seperti jumlah anak yang perlu didata dan infrastruktur pelayanan publik yang tersedia. Mengingat kondisi geografis Kabupaten Bintan yang terdiri dari pulau-pulau, dapat menjadi tantangan masyarakat setempat dalam mengurus KIA ini.

Implementasi program KIA ini melihat dari beberapa kriteria, seperti tingkat cakupan akta kelahiran yang telah dicapai atau kesiapan teknis yang

mendukung pelaksanaan program tersebut. Keterbatasan infrastruktur dan sumber daya juga menjadi salah satu faktor menghambat akses masyarakat untuk memperoleh KIA, seperti kurangnya layanan administrasi kependudukan dan fasilitas pencetakan kartu. KIA masih dianggap kurang penting oleh warga. Salah satu faktornya adalah banyak orang tua yang belum memahami terkait kegunaan dan penerapannya, tetapi pemerintah sudah terlanjur mengesahkan perilisannya. Hal ini menjadi permasalahan berkelanjutan dalam lingkup masyarakat (Sururama & Permana, 2021). Masih banyak orang tua yang belum mengetahui kegunaan KIA atau cara mengurusnya, terutama di daerah-daerah terpencil atau tertinggal.

Tingkat kepemilikan KIA yang paling rendah di Kabupaten Bintan mengindikasikan adanya permasalahan dalam implementasi kebijakan ini. Rendahnya angka kepemilikan bisa disebabkan oleh berbagai faktor, seperti kurangnya sosialisasi dari pemerintah, prosedur pengurusan yang dianggap rumit, atau anggapan masyarakat bahwa KIA tidak memberikan manfaat signifikan. Tingginya jumlah anak di Kabupaten Bintan ini belum memiliki KIA menunjukkan adanya ketimpangan antara kebijakan yang dirancang dengan realitas di lapangan. Kemungkinan besar, kebijakan KIA ini dianggap kurang mendesak bagi masyarakat, atau justru dampak dan manfaatnya yang kurang signifikan dibandingkan dokumen lainnya, seperti Kartu Keluarga atau Akta Kelahiran.

Rendahnya tingkat kepemilikan Kartu Identitas Anak (KIA) dapat disebabkan oleh kebijakan yang belum diimplementasikan secara optimal, sehingga masih terdapat berbagai kendala dalam pelaksanaannya. Selain itu, minimnya kesadaran masyarakat terhadap manfaat konkret dari KIA juga berkontribusi

terhadap rendahnya tingkat kepemilikan, karena banyak individu yang belum merasa perlu untuk mengurusnya. Hal ini terlihat jelas di Kabupaten Bintan pada tahun 2024, yang mencatat tingkat kepemilikan KIA terendah di Kepulauan Riau. Rendahnya angka ini dapat disebabkan oleh kebijakan yang belum berjalan secara efektif, seperti kurangnya fasilitas atau mekanisme yang mempermudah masyarakat dalam mengurus KIA.

Selain itu, faktor kurangnya pemahaman masyarakat terhadap manfaat KIA juga turut berperan, karena banyak orang tua yang belum menyadari pentingnya kartu identitas ini bagi anak mereka, baik dalam mengakses layanan publik maupun sebagai dokumen resmi. Penelitian ini menyoroti bahwa kebijakan KIA masih menghadapi kendala dalam proses implementasinya di masyarakat Kabupaten Bintan. Tanpa kebijakan yang lebih terarah dan pemahaman masyarakat yang lebih baik, kepemilikan KIA di Bintan berpotensi tetap rendah di tahun-tahun mendatang. Oleh karena itu, dibutuhkan upaya sosialisasi yang lebih intensif serta perluasan manfaat KIA dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat

Berdasarkan analisis dari permasalahan yang telah dijabarkan pada latar belakang di atas, peneliti memiliki ketertarikan untuk menjadikan topik ini sebagai dasar penelitian. Melalui judul **Implementasi Kebijakan Kartu Identitas Anak (KIA) Di Kabupaten Bintan Tahun 2024** diharapkan dapat menganalisis apakah rendahnya kepemilikan KIA disebabkan oleh faktor kebijakan yang belum berjalan efektif atau karena masyarakat belum melihat manfaat yang signifikan dari kepemilikan KIA.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas, rumusan masalah penelitian adalah “Bagaimana implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak (KIA) di Kabupaten Bintan pada tahun 2024?”.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah penelitian yang telah diuraikan di atas, tujuan dari penelitian ini adalah untuk memahami faktor-faktor yang menyebabkan implementasi kebijakan Kartu Identitas Anak (KIA) di Kabupaten Bintan belum berjalan secara optimal, dengan menelaah proses pelaksanaannya serta respons masyarakat sebagai pihak yang terdampak.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Penelitian ini berkontribusi pada pengembangan teori implementasi kebijakan publik dengan menganalisis dan mengidentifikasi berbagai faktor yang menentukan keberhasilan maupun kendala dalam pelaksanaan program KIA. Faktor-faktor tersebut dapat mencakup aspek teknis, sosial, kelembagaan, hingga partisipasi masyarakat.
2. Penelitian ini diharapkan dapat memperluas wawasan dan pemahaman dalam bidang Ilmu Pemerintahan, khususnya dalam melihat dinamika implementasi kebijakan publik di sektor pelayanan dasar, seperti kependudukan dan pencatatan sipil, melalui pendekatan kontekstual dan partisipatif.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Dapat menjadi masukan bagi pemerintah daerah dalam meningkatkan implementasi kebijakan KIA, sebagai upaya pemenuhan hak identitas anak dan penguatan data kependudukan yang valid sebagai dasar perencanaan pembangunan..
2. Dapat mengidentifikasi kelemahan atau kendala yang muncul dalam pelaksanaan program KIA, sehingga penelitian ini dapat memberikan saran perbaikan yang berdampak langsung pada peningkatan kualitas layanan dan kepuasan masyarakat.

