

BAB 1

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Setelah diberlakukannya otonomi daerah, setiap daerah dapat dengan leluasa mengatur daerahnya sendiri. Otonomi daerah ditujukan untuk mendekatkan pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara keseluruhan (Chalid, 2005: 12). Pemerintah daerah dapat menerapkan ide-ide dan gagasan cemerlang dalam penyelenggaraan pelayanan publik dimaksudkan untuk menciptakan pelayanan publik yang lebih baik. Untuk meningkatkan pelayanan publik, pemerintah daerah dapat melakukan sebuah inovasi sebagai solusi dari masih buruknya pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, yang berkaitan dengan lamanya waktu pelayanan, kurangnya komunikasi dengan masyarakat sebagai penerima layanan, dan hal itu mengakibatkan masyarakat tidak puas atas pelayanan yang diberikan. Inovasi pelayanan publik berguna untuk memberikan pelayanan yang memuaskan dan memudahkan bagi masyarakat.

Salah satu inovasi yang dilakukan pemerintah daerah adalah inovasi “Keluar Bersama” Daftar 1 Keluar 5, yang dibuat oleh Pemerintah Kecamatan Danurejan Kota Yogyakarta. Gagasan dari inovasi ini timbul dari hasil FGD yang dipimpin oleh Camat dengan perangkat kecamatan, kelurahan, dan berbagai unit kerja terkait (Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Dinas Kominfo, dan Persandian, Puskesmas Danurejan I dan II) yakni menyimpulkan perlunya sebuah langkah baru dalam upaya untuk meningkatkan pelayanan penerbitan dokumen anak secara terintegrasi, dan diberi *tag line* inovasi “KELUAR BERSAMA”.

Sedangkan dalam tata laksananya membentuk *networking* meliputi SKPD (Dindikcapil, Diskom Info dan Persandian, Puskesmas, Kelurahan, Kecamatan) dan unsur masyarakat seperti (RT/ RW, PKK RT/ RW, Kader Pendamping Ibu Hamil (Muis, 2017: 81).

Jadi, inovasi ini muncul karena dalam melaksanakan pelayanan publik kepada masyarakat di Kecamatan Danurejan mengalami kendala terkait pelayanan administrasi kependudukan dokumen anak. Permasalahan yang terjadi dan kemudian memicu dibuatnya inovasi ini ada beberapa hal. Pada tahun 2014 sebelum adanya inovasi kepemilikan Akta Kelahiran di Kecamatan Danurejan masih kurang dari 53,92% dan mencapai 83,74% di tahun 2015, akan tetapi angka tersebut masih belum optimal karena berada di bawah target angka nasional yaitu 85%. Berdasarkan pada Permendagri No 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran, dinyatakan bahwa hakekatnya Negara berkewajiban memberikan perlindungan serta pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan juga status hukum setiap peristiwa kelahiran yang dialami oleh penduduk termasuk perlindungan terhadap hak anak yang berada di dalam dan/ atau diluar wilayah NKRI, dalam bentuk kelahiran (Muis, 2017: 79).

Selain itu, berkaitan dengan kepemilikan dokumen anak yang lain yaitu Kartu Identitas Anak (KIA) di Kecamatan Danurejan pada tahun 2014 sebanyak 15,01% dan 31,55% di tahun 2015 (Sinovik,menpan.go.id, 2017: 172). Data tersebut menunjukkan bahwa sebagian besar anak di Kecamatan Danurejan belum memiliki KIA. Dokumen Kartu Identitas Anak (KIA) merupakan sebuah identitas

resmi sebagai bukti diri anak yang berusia di bawah 17 tahun serta belum menikah untuk perlindungan dan juga pemenuhan hak konstitusional warga negara sebagaimana ketentuan dalam Permendagri No.2 tahun 2016 tentang KIA. Dengan demikian pentingnya setiap anak memiliki KIA.

Jika dibandingkan antara kepemilikan Akta Kelahiran (53,92 % di tahun 2014; 83,74% di tahun 2015) dengan kepemilikan KIA (15,01% di tahun 2014 dan 31,55% di tahun 2015) adanya ketimpangan dimana selisih angkanya masing-masing tahun cukup tinggi. Hal ini membuktikan bahwa tidak setiap pengajuan permohonan Akta Kelahiran sekaligus diikuti dengan permohonan/ penerbitan KIA, karena kepengurusan dokumen anak masih dilakukan secara partial.

Sebelum adanya inovasi “Keluar Bersama” untuk melakukan pengurusan terkait 5 dokumen anak tersebut memerlukan waktu paling cepat 1 bulan, dengan proses yang panjang serta berbelit-belit. Lima dokumen anak yang dimaksud yaitu Akta Kelahiran, Kartu Keluarga (KK baru pasca kelahiran), Kartu Identitas Anak (KIA), Nomor Induk Kependudukan (NIK), dan buku kesehatan ibu dan anak. Tidak hanya itu saja, untuk mengurus Akta Kelahiran masyarakat yang bersangkutan harus datang langsung ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, hal itu sangat menyulitkan terlebih bagi ibu-ibu yang baru melahirkan (Muis, 2017: 80).

Fenomena lain yang terjadi di Kecamatan Danurejan selain masih rendahnya kepemilikan Akta Kelahiran dan KIA, juga adanya perbedaan antara jumlah kelahiran bayi dengan jumlah permohonan perubahan KK dan pembuatan NIK. Pada tahun 2014 jumlah kelahiran bayi adalah 228, akan tetapi permohonan

perubahan KK karena kelahiran (termasuk NIK anak lahir) sebanyak 224. Sedangkan di tahun 2015 jumlah kelahiran sebanyak 225, namun permohonan perubahan Kartu Keluarga karena kelahiran (termasuk NIK anak lahir) berjumlah 217 (Muis, 2017: 80). Hal ini menandakan kondisi yang tidak ideal, karena seharusnya jumlah kelahiran bayi dan juga dokumen perubahan KK dan NIK berjumlah sama. Tidak hanya itu saja, adanya inovasi ini juga didorong karena pada tahun 2014 kematian bayi di Kecamatan Danurejan relatif tinggi yaitu berjumlah 5 orang dan 3 orang ibu yang meninggal.

Dengan adanya permasalahan tersebut, Pemerintah Kecamatan Danurejan menyatakan perlunya sebuah inovasi agar mampu mengatasi permasalahan terkait kepemilikan dokumen anak. Tahun 2015 merupakan akhir dari pengurusan dokumen secara partial dan juga merupakan awal dari inovasi “Keluar Bersama”, karena inovasi ini di *launching* pada akhir bulan Desember 2015.

Dalam hal pengurusan dokumen anak, sudah ada inovasi sejenis yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Banyuwangi Jawa Timur. Namun terdapat perbedaan dalam inovasi “Keluar Bersama” dengan inovasi “*Lahir Procot Pulang Bawa Akta*” (Bayi Lahir Pulang Bawa Akta). Dalam inovasi “*Lahir Procot Pulang Bawa Akta*” dokumen yang didapatkan hanya dua yaitu Akta Kelahiran dan juga Kartu Keluarga Baru (<http://jipp.jatimprov.go.id>). Namun, dalam inovasi “Keluar Bersama” dokumen yang didapatkan ada lima yaitu Akta Kelahiran, Kartu Keluarga Baru, Kartu Identitas Anak, Nomor Induk Kependudukan, dan Buku Kesehatan Ibu dan Anak. Jadi dalam inovasi “Keluar Bersama” ini

dokumen yang diperoleh oleh masyarakat dalam satu kali pengurusan lebih banyak, jika dibandingkan dengan inovasi yang ada di Kabupaten Banyuwangi.

Inovasi “Keluar Bersama” merupakan inovasi layanan terpadu dokumen kependudukan dimana setiap bayi yang lahir akan langsung mendapatkan 5 (lima) dokumen sekaligus (Rusqiyati, 2017). Dengan adanya inovasi ini, waktu yang dibutuhkan untuk mendapatkan 5 dokumen tersebut maksimal 2 minggu, tentunya ini sangat berbeda dengan pengurusan dokumen secara partial yang membutuhkan waktu kurang lebih satu bulan.

Dalam inovasi “Keluar Bersama” ibu hamil sudah dibimbing dari masa awal kehamilannya oleh Puskesmas yaitu dengan cara mendapatkan SMS secara berkala tentang menjaga kesehatan ibu dan calon bayi. SMS tersebut dikirimkan melalui SMS Gateway dari kecamatan, namun Puskesmas lah yang membuat isi dari pesan tersebut, karena adanya kerjasama antara kecamatan dan juga puskesmas. Hal ini dilakukan untuk menekan angka kematian bayi dalam kandungan atau saat dilahirkan dan juga mencegah kematian ibu karena melahirkan. Bukan hanya itu saja, ibu hamil juga didampingi oleh Kader Pendamping Ibu Hamil yang dapat membantu jika terjadi sebuah masalah terkait dengan kandungannya.

Saat ibu hamil memasuki usia 8 bulan kehamilannya, maka akan dihimbau melalui SMS Gateway untuk segera melengkapi persyaratan untuk mengurus dokumen anak. Jadi ibu hamil hanya menyerahkan persyaratan tersebut ke Kantor Kecamatan, dan Kantor Kecamatan lah yang mengurus semua dokumen termasuk pengurusan Akta Kelahiran ke Dindikcapil Kota Yogyakarta. Perangkat

Kecamatan mengurus Akta Kelahiran dengan berpegang pada Surat Kuasa yang diberikan oleh masyarakat. Perbaikan layanan dokumen Kependudukan di Kecamatan Danurejan dapat dilihat dari Tabel 1.1 di bawah ini.

Tabel 1.1
Perbaikan Layanan Dokumen Kependudukan

| Sebelum Inovasi | Sesudah Inovasi | Keterangan |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Pelayanan dokumen anak dilakukan secara partial/ sendiri-sendiri. • Pelayanan dokumen anak tidak melalui sistem informasi elektronik dalam sistem SMS Gateway. | <p>Pelayanan dokumen anak dilakukan terintegrasi secara bersamaan untuk berbagai jenis dokumen anak, dan dibangunnya sistem informasi pelayanan dokumen anak melalui SMS Gateway.</p> | <p>Setiap peristiwa kelahiran akan segera diketahui pihak kecamatan, ditindaklanjuti kecamatan berkomunikasi dengan warga via SMS Gateway untuk segera mengajukan permohonan dokumen anak.</p> |

Sumber: Muis (2017: 82)

Inovasi “Keluar Bersama” masuk dalam TOP 99 Inovasi Pelayanan Publik tahun 2017 dan mewakili Kota Yogyakarta (Sinovik,menpan.go.id, 2017: 172). Setelah penerapan inovasi pada tahun 2016 angka kepemilikan Akta Kelahiran mengalami peningkatan menjadi 95,26%, dan begitu juga dengan angka kepemilikan KIA juga mengalami peningkatan menjadi 62,15% (Muis, 2017: 85). Untuk lebih jelas perbandingannya dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1.2

Perbandingan Kepemilikan Akta Kelahiran dan KIA Tahun 2014-2016

| Akta Kelahiran | | | Kartu Identitas Anak (KIA) | | |
|----------------|--------|--------|----------------------------|--------|--------|
| 2014 | 2015 | 2016 | 2014 | 2015 | 2016 |
| 53,92% | 83,74% | 95,26% | 15,01% | 31,55% | 62,15% |

Sumber: Muis (2017:79)

Jika dilihat dari tabel di atas adanya peningkatan presentase pengurusan dokumen dari tahun 2014 (sebelum inovasi) – tahun 2016 (setelah inovasi). Peningkatan kepemilikan dokumen ini merupakan sebuah respon dari masyarakat terhadap inovasi yang dibuat oleh Kecamatan Danurejan. Peningkatan untuk Akta Kelahiran dari tahun 2015 ke 2016 sebanyak 11,52% sedangkan untuk Kartu Identitas Anak KIA meningkat sebanyak 30,6%.

Walaupun demikian pada tahun 2017 berdasarkan data yang diperoleh dari Biro Tata Pemerintahan Setda DIY (kependudukan.jogjaprov.go.id) masih terdapat anak yang belum memiliki Akta Kelahiran, sebagai berikut

Tabel 1.3

Jumlah Penduduk Kecamatan Danurejan Usia Bawah 18 Tahun Menurut Kepemilikan Akta Kelahiran Semester II 2017

| Desa /Kelurahan | Tidak Punya | | | Punya | | | TOTAL | | |
|-----------------|-------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | L | P | L+P | L | P | L+P | L | P | L+P |
| SURYATMAJAN | 41 | 42 | 83 | 593 | 562 | 1.155 | 634 | 604 | 1.238 |
| TEGALPANGGUNG | 92 | 89 | 181 | 1.109 | 1.133 | 2.242 | 1.201 | 1.222 | 2.423 |
| BAUSASRAN | 112 | 95 | 207 | 875 | 806 | 1.681 | 987 | 901 | 1.888 |
| Jumlah | 245 | 226 | 471 | 2.577 | 2.501 | 5.078 | 2.822 | 2.727 | 5.549 |

Sumber: www.kependudukan.jogjaprov.go.id (2018)

Jika dilihat dari data di atas maka, masih ada anak yang belum memiliki Akta Kelahiran, yaitu berjumlah 471 anak yang tersebar di tiga Kelurahan Suryatmajan, Tegalpanggung, dan Bausasran.

Kecamatan Danurejan menggagas Inovasi “Keluar Bersama” dengan membentuk sebuah sistem pelayanan dokumen anak secara terintegrasi dan merancang bangun sistem informasi edukasi ibu hamil pada media elektronik *handphone* dengan sistem SMS Gateway (Muis, 2017: 80). Dengan program “Keluar Bersama” masyarakat hanya satu kali mengajukan pembuatan dokumen anak, dan mendapatkan lima dokumen, antara lain buku kesehatan ibu dan anak, Kartu Identitas Anak (KIA), Akta Kelahiran, Kartu Keluarga (KK) yang baru, dan Nomor Induk Kependudukan (NIK).

Inovasi “Keluar Bersama” ini termasuk dalam kategori *sustaining innovation* (inovasi terusan) karena proses inovasi yang membawa perubahan namun tetap mendasarkan diri pada kondisi pelayanan dan sistem yang sedang berjalan atau produk yang sudah ada. Jadi dalam inovasi ini perbaikannya terkait pengurusan dokumen yang awalnya partial menjadi terintegrasi.

Inovasi “Keluar Bersama” muncul karena kurang maksimalnya pelayanan yang diberikan berkaitan dengan pengurusan dokumen anak. Inovasi ini diharapkan menjadi sebuah solusi bagi permasalahan pelayanan administrasi kependudukan di Kecamatan Danurejan Kota Yogyakarta, sehingga tidak adalagi anak yang tidak memiliki Kartu Identitas Anak (KIA). Tidak hanya itu saja, inovasi ini juga berupaya untuk mempermudah keluarga yang ingin

membuat dokumen baru, seperti pembuatan Akta Kelahiran dan juga perubahan Kartu Keluarga ketika memiliki anggota baru dalam keluarganya. Jika dilihat dari tujuannya, inovasi ini merupakan sebuah terobosan baru dalam bidang administrasi kependudukan, dan merupakan inovasi yang satu-satunya dilakukan oleh Kecamatan Danurejan baik di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta maupun di Indonesia (Muis, 2017: 81).

Jadi, secara ringkasnya terciptanya inovasi Keluar Bersama ini karena rendahnya kepemilikan Akta Kelahiran dan Kartu Identitas Anak, perbedaan jumlah perubahan KK baru dengan jumlah bayi yang lahir, serta tingginya kematian ibu saat melahirkan maupun bayi yang dilahirkan. Dengan demikian terciptalah inovasi “Keluar Bersama” dengan harapan mampu meningkatkan jumlah dokumen Akta Kelahiran dan KIA, selain itu juga adanya kesesuaian jumlah KK yang diperbaharui dengan jumlah bayi yang lahir, serta mampu mengatasi permasalahan kematian ibu dan bayi saat dilahirkan.

Setelah berjalannya inovasi ini sudah ada peningkatan jumlah kepemilikan Akta Kelahiran dan KIA, yaitu menjadi 95% (Akta Kelahiran) dan 62% (Kartu Identitas Anak). Sedangkan untuk pembuatan KK juga adanya kesesuaian dengan bayi yang dilahirkan karena sistem yang sudah terintegrasi, dan untuk permasalahan kematian ibu dan bayi juga berkurang karena adanya SMS Sehat yang ditujukan untuk menjaga kesehatan ibu dan bayi yang ada dalam kandungan, dengan demikian persalinan menjadi aman. Inovasi “Keluar Bersama” ini sebagai upaya mengubah prosedur pelayanan Akta Kelahiran yang

rumit, tidak jelas, tidak pasti, tidak transparan, berbelit-belit menjadi mudah, pasti, cepat dan gratis.

Hasil dari inovasi Keluar Bersama cukup baik jika dilihat dari peningkatan kepemilikan Akta Kelahiran dan KIA. Akan tetapi dalam kepemilikan dua dokumen ini terdapat ketimpangan atau perbedaan yang cukup signifikan, yaitu kepemilikan Akta Kelahiran mencapai 95% sedangkan KIA hanya 62%. Angka ini diperoleh pasca inovasi yaitu ditahun 2016. Hal ini kemudian menjadi menarik untuk diteliti lebih jauh yaitu terkait pemanfaatan inovasi “Keluar Bersama” oleh masyarakat. Inovasi ini dalam pengurusan dokumen secara terintegrasi, jika sudah dimanfaatkan oleh masyarakat maka akan ada kesesuaian antara kepemilikan satu dokumen dengan dokumen yang lainnya. Dengan adanya penelitian tentang pemanfaatan inovasi maka akan mendapatkan hasil berkaitan seberapa jauh pemanfaatan inovasi “Keluar Bersama” oleh masyarakat.

Sebuah inovasi tidak akan berhasil tanpa dukungan dari masyarakat. Jika masyarakat dapat memanfaatkan inovasi, kemudian masalah yang ada sebelum inovasi dapat terselesaikan dan juga meningkatnya pelayanan publik dengan demikian baru dapat dikatakan inovasi yang dibuat tersebut berhasil, terlebih lagi inovasi “Keluar Bersama” dibuat untuk menunjang pelayanan publik agar lebih efektif.

Dalam penelitian ini, selain akan membahas tentang Pemanfaatan Inovasi “Keluar Bersama” oleh masyarakat, penelitian ini juga akan membahas terkait karakteristik dari Inovasi “Keluar Bersama”, yaitu berkaitan dengan jenis,

dimensi, level, dan juga tipologi dari inovasi. Inovasi ini masih sangat baru untuk itu diperlukan sebuah penelitian untuk mengetahui karakteristik dari inovasi ini, sehingga akan berguna bagi pihak-pihak yang memang membutuhkan.

Alasan melakukan penelitian di Kecamatan Danurejan terkait Inovasi “Keluar Bersama” yaitu belum ada penelitian terkait dengan Inovasi “Keluar Bersama” yang membahas karakteristik inovasi dan juga pemanfaatannya. Selain itu, inovasi “Keluar Bersama” merupakan inovasi baru berkaitan dengan administrasi kependudukan dalam pembuatan dokumen anak, sehingga menarik untuk dibahas. Alasan terakhir yaitu, inovasi ini memiliki keunikan karena berada pada wilayah kecamatan, karena biasanya inovasi berada pada tingkat kabupaten, kota, maupun provinsi. Jadi penelitian ini akan fokus membahas terkait karakteristik inovasi dan juga pemanfaatan dari inovasi “Keluar Bersama” oleh masyarakat.

Dalam kaitannya dengan penelitian inovasi “Keluar Bersama”, sebelumnya sudah ada yang melakukan penelitian terkait Inovasi “Keluar Bersama”, yaitu penelitian yang dilakukan oleh Abdul Muis pada tahun 2017 dengan judul “Keluar Bersama: Daftar 1 Keluar 5” (Model Inovasi Pelayanan Dokumen Anak di Danurejan Kota Yogyakarta). Dalam penelitian tersebut membahas terkait deskripsi dari inovasi “Keluar Bersama”, seperti siapa yang terlibat, perubahan apa yang ada dalam inovasi, kendala dan dampak inovasi. Jika dibandingkan dengan penelitian yang akan dilakukan ini terdapat perbedaan, karena dalam

penelitian ini akan membahas terkait karakteristik dan juga pemanfaatan dari inovasi “Keluar Bersama”.

I.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana karakteristik inovasi bidang kependudukan “Keluar Bersama”
Daftar 1 Keluar 5 di Kecamatan Danurejan Kota Yogyakarta?
2. Bagaimana pemanfaatan inovasi bidang kependudukan “Keluar Bersama”
Daftar 1 Keluar 5 di Kecamatan Danurejan Kota Yogyakarta?

I.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Adapun maksud dan tujuan dari dilaksanakannya penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui karakteristik dari inovasi bidang kependudukan “Keluar Bersama” Daftar 1 Keluar 5 di Kecamatan Danurejan Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui sejauhmana pemanfaatan dari inovasi bidang kependudukan “Keluar Bersama” Daftar 1 Keluar 5 di Kecamatan Danurejan Kota Yogyakarta.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

1. Dari sisi keilmuan kegunaan dari penelitian ini diharapkan dapat memperkaya *literature* yang mengkaji masalah pemanfaatan inovasi terutama dalam bidang kependudukan;

2. Hasil dari penelitian ini diharapkan menjadi sebuah masukan bagi Kecamatan Danurejan dalam memberikan pelayanan publik;
3. Dapat memberikan manfaat dalam usaha meningkatkan dan mengembangkan pelayanan publik ke arah yang lebih baik.