

KESENJANGAN GOOD GOVERNANCE DALAM PELAYANAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN: STUDI EMPIRIS DI BOLAANG MONGONDOW

Tesri Paputungan¹, Darmawati², Kingdom Makkulawuzar³

¹²³Universitas Ichsan Gorontalo

Email: paputungantesry@gmail.com; wati_lecturer@yahoo.com;
kindommakkulawuzar@gmail.com

Penulis Korespondensi: paputungantesry@gmail.com

Abstract

This study examines the effectiveness of public services at the Population and Civil Registration Office (Disdukcapil) of Bolaang Mongondow Regency in realizing good governance, with a particular focus on accountability, transparency, and public participation as the three principal indicators. Employing an empirical legal research approach through in-depth interviews with nine informants comprising four government officials and five community members and analyzed through the lens of Soerjono Soekanto's legal effectiveness theory, the research reveals a significant structural gap between institutional claims and the lived experience of service recipients. Accountability has been operationalized through Service Level Agreements and systematic Standard Operating Procedures, yielding measurable improvements in compliance ratings from the Ombudsman. However, transparency remains critically deficient: despite multi-channel information dissemination through websites, social media, and village coordination networks, none of the five community participants reported accessing procedural information through the available digital channels reported receiving procedural information through those channels prior to their visit to the office. Participation is similarly nominal formal complaint mechanisms including SP4N-LAPOR and suggestion boxes exist on paper, yet all community respondents stated they had never been involved in service evaluation or consulted on service standards. Three structural inhibitors are identified: inconsistency in law enforcement apparatus behavior, inadequate physical and technological infrastructure including a single-unit ID card printer and unstable internet connectivity, and deeply entrenched cultural factors manifested in the persistent use of brokers (*calo*) and low civil registration compliance particularly in marriage recording. These findings contribute an analytical framework for evaluating local government public service effectiveness within decentralized governance contexts in Indonesia.

Keywords: *public participation; good governance; civil registration; transparency; Bolaang Mongondow*

Abstrak

Penelitian ini mengkaji efektivitas pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Bolaang Mongondow dalam mewujudkan prinsip-prinsip good governance, dengan fokus analisis pada tiga indikator utama: akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat. Menggunakan metode yuridis empiris dengan wawancara mendalam terhadap sembilan informan empat dari unsur pemerintah dan lima dari unsur masyarakat penelitian ini menganalisis data melalui teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto.

Temuan menunjukkan kesenjangan struktural yang signifikan antara klaim kelembagaan dan pengalaman nyata penerima layanan. Akuntabilitas telah diwujudkan melalui mekanisme Service Level Agreement dan penerapan SOP yang terverifikasi oleh Ombudsman. Namun transparansi belum optimal: seluruh informan masyarakat menyatakan tidak pernah mengakses informasi pelayanan melalui kanal digital yang tersedia. Partisipasi bersifat nominal: mekanisme pengaduan tersedia secara formal namun tidak dimanfaatkan secara nyata. Tiga faktor penghambat diidentifikasi: inkonsistensi perilaku aparat, keterbatasan sarana-prasarana, dan faktor kebudayaan berupa budaya percaloan dan rendahnya kesadaran pencatatan kependudukan. Penelitian ini berkontribusi pada kerangka analitis evaluasi efektivitas pelayanan pemerintah daerah dalam konteks desentralisasi Indonesia.

Kata Kunci: *partisipasi publik; good governance; administrasi kependudukan; transparansi; Bolaang Mongondow*

A. Pendahuluan

Persoalan efektivitas pelayanan publik dalam tata kelola pemerintahan daerah di Indonesia bukan sekadar isu administratif ia adalah cermin dari keberhasilan atau kegagalan desentralisasi yang telah berjalan lebih dari dua dekade. Di tengah arus reformasi birokrasi yang terus dicanangkan sejak 1998, realitas di lapangan kerap menunjukkan jarak yang lebar antara regulasi yang tersedia dan kualitas layanan yang diterima warga. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) berada pada posisi yang paling strategis sekaligus paling rentan dalam ekosistem pelayanan publik daerah, karena institusi inilah yang paling banyak bersentuhan langsung dengan kebutuhan dasar warga: identitas, keluarga, kelahiran, kematian, dan perpindahan.¹

Dalam konteks Kabupaten Bolaang Mongondow, Sulawesi Utara, sejumlah indikator empiris menegaskan bahwa pelayanan administrasi kependudukan masih berada jauh dari standar *good governance*. Data Ombudsman Republik Indonesia periode 2020–2025 mencatat angka kepatuhan Disdukcapil Bolaang Mongondow hanya 59,38%, mengklasifikasikannya dalam zona kuning (kategori C) dengan rentang 54,00–77,99%.² Selain itu, Survei Kepuasan Masyarakat Semester I Tahun 2025 yang dilaksanakan oleh institusi bersangkutan sendiri menemukan bahwa dari

¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 5.

² Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008), hlm. 19.

sembilan indikator penilaian, dua indikator — waktu penyelesaian (3,36) dan sarana-prasarana (3,45) — berada di bawah rata-rata dibandingkan tujuh indikator lainnya.³ Penelitian-penelitian terdahulu tentang pelayanan administrasi kependudukan di Indonesia cenderung berfokus pada aspek implementasi regulasi secara normatif, seperti kajian Sitti Mutmainnah Syam (2020) di Kota Makassar yang mengidentifikasi lemahnya transparansi dan partisipasi, atau kajian Andi Arhami Hamzah (2021) di Kabupaten Enrekang yang menyoroti persoalan data ganda dan keterbatasan fasilitas. Kajian-kajian tersebut, meskipun memberikan kontribusi penting, umumnya belum secara kritis menelaah kesenjangan antara klaim penyelenggara tentang upaya yang telah dilakukan dengan pengalaman empiris masyarakat sebagai penerima layanan. Inilah yang menjadi *research gap* yang hendak dijawab penelitian ini: apakah mekanisme-mekanisme *good governance* yang diklaim telah dibangun oleh Disdukcapil Bolaang Mongondow benar-benar dirasakan manfaatnya oleh masyarakat?.

Secara teoritis, penelitian ini berpijak pada dua kerangka utama yang saling melengkapi: teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto dan konsep *good governance* sebagaimana dirumuskan oleh United Nations Development Programme (UNDP) dan dielaborasi secara kontekstual oleh para sarjana Indonesia. Soekanto mengidentifikasi lima faktor penentu efektivitas hukum faktor hukum itu sendiri, penegak hukum, sarana-prasarana, masyarakat, dan kebudayaan⁴ yang dalam penelitian ini digunakan sebagai lensa analitis untuk menilai hambatan-hambatan struktural yang dihadapi Disdukcapil. Sementara itu, dari perspektif *good governance*, analisis difokuskan pada tiga prinsip utama yang paling relevan untuk konteks pelayanan publik: akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi.⁵

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan menggunakan pendekatan *juridic empiris*. Ruang lingkup penelitian ini membahas tentang kesenjangan praktik *Good Governance* dalam pelayanan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bolaang Mongondow pada periode 2020-2025. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam terhadap sembilan informan yang dipilih secara proporsional dan sesuai dengan objek penelitian: empat dari unsur pemerintah (Kepala Dinas, Kepala Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil, Kepala Bidang Pemanfaatan Data dan Inovasi Pelayanan, dan Petugas *Front Office*) serta lima dari unsur masyarakat sebagai penerima layanan. Data sekunder meliputi peraturan perundang-undangan, laporan Survey Kepuasan Masyarakat, data kepatuhan Ombudsman, dan literatur akademik relevan. Analisis dilakukan secara komprehensif untuk menguji Teori *Good Governance* dan

³ Data Penilaian Kepatuhan Disdukcapil Bolmong, Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia, Provinsi Sulawesi Utara, 2020–2025

⁴ Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi* (Bandung: Remadja Karya, 1983), hlm. 376–378.

⁵ Leny Novianti, *Public Sector Governance Pada Pemerintah Daerah* (Pekanbaru: LPPM UIN Suska Riau, 2015), hlm. 17.

Efektifitas Hukum telah memenuhi unsur pada praktik pelayanan administrasi kependudukan di lokasi penelitian.⁶

B. EFEKTIVITAS HUKUM DAN GOOD GOVERNANCE DALAM PELAYANAN PUBLIK: KERANGKA KONSEPTUAL

Wacana *good governance* dalam administrasi publik Indonesia tidak dapat dilepaskan dari konteks desentralisasi pasca-Reformasi 1998. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjadi tonggak normatif yang mewajibkan penyelenggara layanan untuk memenuhi asas kepastian hukum, kesamaan hak, partisipatif, keterbukaan, akuntabilitas, dan ketepatan waktu.⁷ Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013, administrasi kependudukan didefinisikan sebagai rangkaian kegiatan penataan dan penertiban penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, suatu definisi yang menempatkan Disdukcapil sebagai garda terdepan dalam pemenuhan hak-hak sipil warga negara.⁸

Teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto menawarkan kerangka analitis yang lebih kaya dibandingkan pendekatan normatif semata. Soekanto menegaskan bahwa derajat efektivitas suatu aturan hukum sangat ditentukan oleh taraf kepatuhan warga masyarakat dan, secara krusial, oleh kualitas para pelaksananya.⁹ Lima faktor yang dikemukakan Soekanto tentang hukum itu sendiri, aparat penegak hukum, sarana dan fasilitas, masyarakat, dan kebudayaan, sesungguhnya membentuk sistem yang interdependen: kelemahan pada satu faktor akan merembet dan memperlemah faktor-faktor lainnya. Dalam konteks Disdukcapil, regulasi yang tersedia sudah relatif komprehensif, namun jika aparat tidak konsisten dalam penerapannya, dan jika masyarakat belum memiliki kesadaran hukum yang memadai, maka efektivitas pelayanan tidak akan pernah mencapai titik optimal.

Dari perspektif *good governance*, Sedarmayanti merumuskan empat prinsip utama yang menjadi ukuran administrasi publik yang bermutu: akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, dan supremasi hukum.¹⁰ Sementara Pandji Santosa mengintegrasikan visi strategis, efektivitas-efisiensi, dan orientasi konsensus sebagai karakteristik tambahan.¹¹ Dalam konteks pelayanan kependudukan, ketiga prinsip yang paling operasional adalah akuntabilitas (pertanggungjawaban setiap tindakan layanan), transparansi (keterbukaan informasi prosedur dan waktu), dan partisipasi (keterlibatan nyata masyarakat dalam evaluasi dan pengembangan layanan). Ketiga

⁶ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press, 2020), hlm. 80.

⁷ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 1 ayat (1).

⁸ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Lembaran Negara RI Tahun 2013 Nomor 232.

⁹ Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi* (Bandung: Remadja Karya, 1983), hlm. 376–378.

¹⁰ Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) dalam Rangka Otonomi Daerah* (Bandung: Mandar Maju, 2003), hlm. 7.

¹¹ Pandji Santosa, *Administrasi Publik: Teori dan Aplikasi Good Governance* (Bandung: Refika Aditama, 2008), hlm. 122.

prinsip ini tidak berdiri sendiri, sebagaimana Krina tegaskan, ketiganya saling mengandaikan dan menopang satu sama lain.¹²

Penelitian internasional secara konsisten memvalidasi hubungan kausal antara *good governance* dan kualitas pelayanan publik. Binh dalam kajian komprehensifnya pada 2021 menemukan bahwa institusi-institusi yang secara konsisten menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas menunjukkan peningkatan kepuasan masyarakat yang signifikan, dan sebaliknya, kesenjangan antara klaim kelembagaan dan pengalaman warga adalah prediktor terkuat dari rendahnya kepercayaan publik terhadap pemerintah.¹³

C. AKUNTABILITAS PELAYANAN DAN KESENJANGAN TRANSPARANSI: CAPAIAN DAN BATAS-BATASNYA

Di antara tiga prinsip *good governance* yang menjadi fokus penelitian ini, akuntabilitas adalah yang paling solid ditemukan penerapannya di Disdukcapil Kabupaten Bolaang Mongondow. Mekanisme yang dibangun cukup sistematis: Surat Keputusan Kepala Dinas menetapkan *Service Level Agreement* (SLA) yang mencakup jaminan pengantaran dokumen ke rumah pemohon yang dirugikan, sanksi pemberhentian bagi pegawai yang terbukti melakukan pungutan liar, dan pengawasan rutin oleh Ombudsman setiap tahun.¹⁴ Hasilnya terukur: sejak 2020, status pelayanan Disdukcapil meningkat dari zona merah menjadi zona hijau dalam penilaian Ombudsman suatu pencapaian yang signifikan secara kelembagaan.

Sedarmayanti menegaskan bahwa akuntabilitas dalam pemerintahan yang baik menuntut adanya kejelasan fungsi, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban organ pemerintah sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan secara efektif.¹⁵ Ukuran ini dipenuhi di Disdukcapil Bolaang Mongondow pada tataran kebijakan. Kepala Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil mengonfirmasi ketersediaan papan SOP di setiap ruang pelayanan, kewajiban data pendukung dalam setiap perubahan data kependudukan, dan penerapan sistem akun digital individual yang memungkinkan penelusuran pertanggungjawaban secara akurat.¹⁶ Kombinasi mekanisme sanksi, pengawasan eksternal Ombudsman, dan akuntabilitas digital ini menciptakan ekosistem pertanggungjawaban yang relatif robust dibandingkan banyak Disdukcapil kabupaten/kota lain di Indonesia.

Namun, akuntabilitas yang terbangun belum bebas dari tegangan internal. Temuan lapangan mengungkapkan bahwa mekanisme pengurusan Kartu Keluarga dan e-KTP yang diharuskan dilakukan secara terpisah dan tidak dapat diselesaikan

¹² Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 21.

¹³ T. Binh, "Good Governance and Public Service Delivery: A Review of Theoretical and Empirical Studies," *Journal of Public Administration Studies* 5, no. 2 (2021): 45.

¹⁴ Hasil wawancara dengan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bolaang Mongondow (Irlansyah Mokodompit, SP.), 28 April 2026.

¹⁵ Sedarmayanti, *Good Governance*, hlm. 7.

¹⁶ Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil Disdukcapil Kabupaten Bolaang Mongondow (Yenny Djaman, S.Sos.), 28 April 2026.

dalam satu kunjungan. Bagi sebagian warga dipandang sebagai inefisiensi prosedural yang tidak sejalan dengan semangat akuntabilitas berorientasi warga.¹⁷ Seorang informan membandingkan dengan praktik di kabupaten tetangga yang memungkinkan penyelesaian kedua dokumen dalam satu hari. Ini bukan sekadar keluhan anekdot; ia menunjukkan bahwa akuntabilitas yang baik seharusnya tidak hanya diukur dari tidak adanya pelanggaran, tetapi juga dari efisiensi alur yang dirasakan langsung oleh warga. Sinambela mengingatkan bahwa tolok ukur akuntabilitas pelayanan publik yang sesungguhnya adalah sejauh mana masyarakat merasakan pelayanan itu sesuai prosedur, bebas dari kesalahan, dan dapat dipertanggungjawabkan secara nyata.¹⁸

Jika akuntabilitas menunjukkan gambaran yang relatif positif, temuan tentang transparansi menghadirkan ironi yang mengundang refleksi mendalam. Pihak Disdukcapil menyatakan telah menyebarluaskan informasi pelayanan melalui berbagai kanal: *website* resmi, Facebook, Instagram, grup WhatsApp kepala desa dan lurah, papan informasi di kantor, brosur, dan sosialisasi langsung ke desa-desa. Petugas *front office* bahkan menyebutkan bahwa prosedur pelayanan dapat ditemukan melalui mesin pencari Google.

Namun realita yang disampaikan kelima informan masyarakat menunjukkan kondisi yang berbeda secara mencolok. Tidak satu pun dari mereka yang pernah mengakses atau menerima informasi prosedur dan persyaratan pelayanan melalui media digital yang diklaim tersedia. Mereka mengetahui persyaratan hanya ketika datang langsung ke kantor atau melalui perangkat desa. Yang lebih kritis: tidak ada satu pun informan yang mendapatkan kepastian waktu penyelesaian dokumen dari petugas respons yang diterima hanya “*silakan tunggu, akan dipanggil jika sudah selesai.*” Seorang informan mencatat bahwa pengurusan Kartu Keluarga dari pukul 09.00 hingga 12.00 belum selesai tanpa penjelasan apa pun dari petugas.

Kesenjangan ini merupakan manifestasi dari apa yang dalam kajian administrasi publik disebut sebagai *transparency gap* atau Kondisi di mana informasi tersedia secara teknis tetapi tidak dapat diakses atau dimanfaatkan secara efektif oleh kelompok sasaran. Dwiyanto menegaskan bahwa transparansi pelayanan publik dinilai efektif bukan semata dari ketersediaan informasi di sisi penyelenggara, melainkan dari sejauh mana informasi tersebut benar-benar diterima dan dipahami oleh masyarakat.¹⁹ Dalam konteks Bolaang Mongondow, literasi digital yang rendah, dominasi penggunaan media tradisional, dan terbatasnya jangkauan internet di wilayah terpencil seperti Kecamatan Dumoga menciptakan kondisi di mana digitalisasi informasi justru memperlebar, bukan mempersempit, kesenjangan akses.

Temuan ini memiliki implikasi teoretis yang penting: ia menantang asumsi bahwa keberadaan kanal informasi digital secara otomatis setara dengan terwujudnya

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 21.

¹⁸ Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi* (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), hlm. 50.

¹⁹ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006), hlm. 80.

transparansi. Dalam konteks pelayanan publik di daerah dengan tingkat heterogenitas sosial-ekonomi dan geografis yang tinggi seperti kabupaten-kabupaten di Sulawesi Utara, transparansi harus dikonseptualisasikan tidak hanya sebagai *availability* informasi, tetapi sebagai *accessibility* yang nyata. Kondisi ini mensyaratkan diversifikasi kanal, intensifikasi sosialisasi tatap muka, dan perhatian khusus terhadap kelompok-kelompok yang secara struktural mengalami kesulitan akses.

D. PARTISIPASI NOMINAL SERTA ANATOMI HAMBATAN: APARAT, INFRASTRUKTUR, DAN KEBUDAYAAN

Temuan tentang partisipasi bahkan lebih memprihatinkan dari transparansi. Disdukcapil telah membangun infrastruktur partisipasi yang cukup lengkap secara formal: kotak saran, buku pengaduan, bilik pengaduan, kanal SP4N-LAPOR dengan *barcode* yang dapat dipindai langsung di ruang pelayanan, hingga program inovasi Jemput Bola ke desa-desa, sekolah, panti asuhan, dan Lembaga Pemasyarakatan. Kepala Dinas juga menegaskan bahwa penyusunan standar pelayanan melibatkan seluruh *stakeholder*, termasuk masyarakat dan perangkat desa.²⁰

Namun semua infrastruktur ini tampak berfungsi di atas kertas saja. Kelima informan masyarakat menyatakan secara bulat bahwa mereka tidak pernah dilibatkan dalam sosialisasi, survei kepuasan, perencanaan, maupun evaluasi pelayanan. Seorang informan bahkan mengaku *tidak berani* menyampaikan keluhan kepada petugas meskipun mengalami ketidakpastian waktu pelayanan. Kondisi ini menunjukkan indikator mengkhawatirkan tentang relasi kuasa yang timpang antara warga dan birokrasi. Kunjungan Disdukcapil ke desa pun hanya dirasakan sebatas kegiatan perekaman KTP, bukan sebagai forum konsultasi atau evaluasi partisipatif.

Sjaifudian mengingatkan bahwa partisipasi yang bermakna dalam *good governance* tidak cukup hanya ditandai dengan tersedianya sarana pengaduan, tetapi harus tercermin dari keterlibatan nyata masyarakat dalam proses evaluasi dan pengembangan pelayanan.²¹ Apa yang ditemukan di Disdukcapil Bolaang Mongondow adalah contoh klasik dari apa yang sebut sebagai *tokenism*²² dalam tangga partisipasi warga. Kehadiran mekanisme formal tanpa substansi keterlibatan nyata. Ini berbeda secara kualitatif dari kondisi di mana masyarakat memang tidak menginginkan partisipasi; di sini, masyarakat tidak berpartisipasi karena tidak mengetahui mekanisme yang ada, dan sebagian tidak berani. Ini adalah kegagalan komunikasi kelembagaan, bukan apati warga.

Pada 2026, program Jemput Bola yang selama ini menjadi andalan partisipasi proaktif Disdukcapil mengalami pembatasan signifikan akibat efisiensi anggaran yang hanya dilaksanakan pada awal tahun. Ini menambah dimensi struktural pada persoalan partisipasi: bahkan mekanisme yang telah terbukti menjangkau warga pun

²⁰ Hetifah Sjaifudian, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008), hlm. 18.

²¹ *Ibid*

²² Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners* 35, no. 4 (1969): 216-224.

rentan terhadap fluktuasi kebijakan fiskal. Ketika partisipasi bergantung pada anggaran diskresi, ia tidak dapat diandalkan sebagai pilar *good governance* yang berkelanjutan.

Keberhasilan dan efektivitas pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Bolaang Mongondow sangat ditentukan oleh berbagai variabel operasional yang saling berkelindan di lapangan. Mengacu pada kerangka konseptual Soerjono Soekanto mengenai faktor-faktor yang memengaruhi penegakan hukum dan efektivitas kebijakan,²³ keberhasilan suatu sistem birokrasi tidak hanya bertumpu pada teks regulasi semata, melainkan pada dinamika implementasinya. Kesenjangan antara idealisme hukum dan realitas empiris pelayanan administrasi kependudukan di wilayah ini mencerminkan adanya hambatan struktural maupun sosiologis. Guna mengurai kompleksitas tersebut secara komprehensif, analisis dalam kajian ini dibedah ke dalam tiga dimensi krusial: kesiapan kapasitas *human capital* dari sisi aparatur, daya dukung serta keterbatasan infrastruktur fisik, dan respons sosiokultural masyarakat setempat sebagaimana dipaparkan di bawah ini:

1. Faktor Aparat: Antara Kompetensi dan Konsistensi

Faktor penegak hukum dalam konteks ini adalah ASN yang bertugas di Disdukcapil. Adapun dari 27 pegawai yang ada, 51,9% berpendidikan sarjana (S1) dan 48,1% berpendidikan SMA/SMK sederajat, selisih yang sangat tipis.²⁴ Data ini mengindikasikan bahwa hampir separuh pegawai berpotensi menghadapi keterbatasan dalam memahami regulasi yang kompleks, menganalisis kasus-kasus batas, atau merespons pertanyaan warga dengan landasan pengetahuan yang memadai.

Di satu sisi, komitmen prosedural petugas terbilang solid. Kepala Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil mendemonstrasikan hal ini dengan menegaskan bahwa berkas yang tidak lengkap tidak akan diproses meskipun pemohon marah-marah, dan sistem akun digital individual memungkinkan penelusuran pertanggungjawaban secara akurat.²⁵ Soekanto menegaskan bahwa efektivitas penegakan hukum sangat bergantung pada mentalitas dan integritas aparat pelaksana dalam menghadapi tekanan.²⁶ Dari sisi ini, Disdukcapil menunjukkan resistensi yang patut diapresiasi.

Namun, di sisi lain, pengalaman warga mengungkapkan inkonsistensi yang signifikan. Seorang informan menyebutkan bahwa kualitas pelayanan “kadang bergantung pada masing-masing pegawai,” dan dua informan lain menyoroti ketiadaan kepastian waktu penyelesaian sebagai bentuk ketidakkonsistenan yang

²³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 7–8

²⁴ Laporan Pelaksanaan Survei Kepuasan Masyarakat (SKM) Semester I, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bolaang Mongondow, 2025.

²⁵ Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil Disdukcapil Kabupaten Bolaang Mongondow (Yenny Djaman, S.Sos.), 28 April 2026.

²⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 37.

dirasakan langsung. Lebih penting lagi, Kepala Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil sendiri mengakui bahwa pelayanan tidak dapat diklaim 100% sesuai aturan dan *masih terdapat pengecualian* dalam kondisi tertentu — termasuk ketika permintaan datang dari pimpinan atau anggota DPRD. Pengakuan ini, meskipun disampaikan secara jujur, mengindikasikan bahwa integritas prosedural masih belum sepenuhnya terstruktur.

2. Faktor Sarana-Prasarana: Keterbatasan Sistemik

Soekanto menegaskan bahwa tanpa sarana dan prasarana yang memadai, penegakan hukum tidak dapat berjalan lancar.²⁷ Di Disdukcapil Bolaang Mongondow, keterbatasan ini bukan sekadar anecdotal, ia adalah hambatan sistemik. Alat cetak KTP yang berfungsi hanya satu unit; ketiadaan printer cadangan akibat keterbatasan anggaran; jaringan internet yang terhubung langsung dengan server Kementerian Dalam Negeri sehingga gangguan dari pusat langsung melumpuhkan seluruh pelayanan. Pada puncak keramaian, Disdukcapil mampu memproses hingga 513 dokumen dalam satu hari, dengan hanya 5 loket pelayanan, sebuah tekanan operasional yang luar biasa.

Dari perspektif warga, dampaknya terasa nyata: kursi ruang tunggu yang tidak mencukupi memaksa banyak orang menunggu di luar; tidak adanya mesin fotokopi di area kantor karena dilarang, mengharuskan warga mencari *warung* fotokopi yang jaraknya cukup jauh; kondisi toilet umum yang tidak layak dan tidak ramah bagi penyandang disabilitas, bertentangan dengan amanat Pasal 23 UU Pelayanan Publik tentang kewajiban fasilitas bagi kelompok rentan.

Yang menarik secara analitis adalah kontras antara narasi pejabat dan realitas warga. Kepala Bidang Pemanfaatan Data menyatakan sarana *sudah memadai* dengan gedung yang telah direnovasi berkapasitas 70–100 orang, sementara seluruh informan masyarakat mengeluhkan kekurangan kursi dan berbagai keterbatasan lain. Kontras ini bukan sekadar perbedaan persepsi; ia mencerminkan *blind spot* kelembagaan — kecenderungan pejabat untuk menilai kecukupan infrastruktur dari standar minimal, sementara warga menilai dari standar kenyamanan dan kesetaraan akses.²⁸

3. Faktor Kebudayaan: Percaloan dan Kesadaran Kependudukan

Faktor kebudayaan merupakan hambatan paling kompleks karena ia berakar pada nilai-nilai dan kebiasaan yang tidak dapat diubah melalui regulasi semata.²⁹ Dua manifestasi paling signifikan ditemukan dalam penelitian ini: pertama, budaya percaloan yang persisten; dan kedua, rendahnya kesadaran pencatatan kependudukan, khususnya pernikahan yang realisasinya baru mencapai 70% dari target 80%.

Terkait percaloan, posisi Disdukcapil adalah pragmatis: karena tidak dapat membedakan perantara dengan warga biasa, siapa pun yang datang membawa berkas lengkap wajib dilayani. Surat kuasa menjadi mekanisme legalisasi *de facto*. Ini adalah

²⁷ *Ibid*

²⁸ Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemanfaatan Data dan Inovasi Pelayanan Disdukcapil Kabupaten Bolaang Mongondow (David Gd. Pandegiro, SH.), 28 April 2026.

²⁹ *Ibid*, hlm. 59.

respons yang realistis, namun ia menutup mata terhadap akar masalah: mengapa warga memilih menggunakan perantara? Dari sisi masyarakat, jawabannya bukan manipulasi atau kemalasan semata, melainkan kombinasi dari persepsi bahwa berurusan dengan birokrasi itu mahal (biaya transportasi ke kantor yang terbilang jauh), memakan waktu (antrean panjang), dan tidak pasti (tidak ada kepastian waktu penyelesaian). Dengan kata lain, percaloan adalah respons rasional warga terhadap kegagalan-kegagalan sistemik layanan yang sudah dibahas di atas, ia adalah gejala, bukan penyakit.³⁰

Rendahnya pencatatan pernikahan (70% vs target 80%) mencerminkan ketegangan antara nilai agama/adat dan kewajiban administrasi negara. Sebagian besar masyarakat merasa bahwa pernikahan yang sah secara agama sudah cukup, tanpa perlu dicatatkan secara sipil. Ini bukan persoalan baru di Indonesia — ia adalah persimpangan antara pluralisme hukum dan kebutuhan negara akan data kependudukan yang akurat. Sosialisasi yang lebih intensif perlu memposisikan pencatatan bukan sebagai kewajiban birokratis yang memberatkan, melainkan sebagai perlindungan hak-hak sipil yang nyata seperti perlindungan hak waris, akses bantuan sosial, dan perlindungan hukum bagi pasangan dan anak.³¹

E. Kesimpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa terdapat kesenjangan struktural yang mendalam dan signifikan antara klaim kelembagaan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Bolaang Mongondow dengan realitas empiris yang dirasakan langsung oleh masyarakat. Meskipun reformasi birokrasi secara normatif telah diupayakan melalui berbagai regulasi, implementasi di lapangan menunjukkan bahwa tiga prinsip utama *good governance*—yakni akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi publik—belum berjalan secara seimbang. Akibatnya, pelayanan administrasi kependudukan di wilayah ini masih terjebak pada aspek formalitas administratif belaka daripada menyentuh kualitas substansi pelayanan yang prima, inklusif, dan merata bagi seluruh warga.

Ditinjau dari pemenuhan indikator *good governance*, akuntabilitas menjadi satu-satunya dimensi yang berjalan solid melalui pembentukan mekanisme *Service Level Agreement* (SLA) serta peningkatan status kepatuhan dari Ombudsman. Ironisnya, keberhasilan kelembagaan tersebut berbanding terbalik dengan pemenuhan aspek transparansi dan partisipasi publik yang dinilai sangat minim. Penyebaran informasi melalui kanal digital terbukti tidak efektif mengatasi hambatan geografis warga, sementara infrastruktur pengaduan masyarakat hanya berfungsi sebagai formalitas di atas kertas (*tokenism*) tanpa memberikan ruang evaluasi atau keterlibatan yang bermakna bagi warga.

³⁰ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 61.

³¹ Achmad Ruslan, "Implementasi Prinsip-prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik, Good Governance," *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa* 21, no. 1 (Maret 2013): 50.

Melalui lensa analisis teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto, kesenjangan berlapis ini dipicu oleh tiga faktor penghambat sistemik. Faktor aparatur dihadapkan pada ketimpangan kompetensi tingkat pendidikan serta inkonsistensi pelayanan akibat adanya intervensi dari elite politik lokal. Kondisi tersebut diperparah oleh keterbatasan sarana-prasarana vital, seperti minimnya unit printer KTP dan hambatan jaringan internet pusat. Hambatan teknis dan struktural ini pada akhirnya memicu faktor kebudayaan di masyarakat, berupa persistensi budaya percaloan sebagai pilihan rasional warga menghadapi ketidakpastian sistem, serta rendahnya kesadaran pencatatan pernikahan.

Untuk itu, diperlukan rekonstruksi kebijakan tata kelola yang berorientasi pada diversifikasi layanan non-digital, perbaikan sarana fisik secara ramah kelompok rentan, dan penegakkan integritas aparatur secara konsisten. Penelitian lanjutan di masa depan disarankan untuk mengkaji lebih dalam mengenai formulasi model pelayanan publik inklusif yang adaptif bagi wilayah rural dengan karakteristik sosiokultural sejenis. Akhir kata, penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tulus kepada jajaran pimpinan serta pegawai Disdukcapil Kabupaten Bolaang Mongondow, beserta seluruh informan masyarakat yang telah berkontribusi memberikan data empiris berharga sehingga penelitian ini dapat terselesaikan dengan baik.

Daftar Pustaka

- Anggraini, Leny. Good Governance dalam Perspektif Administrasi Publik. Jakarta: Prenada Media Group, 2010.
- Anggara, Sahya. Ilmu Administrasi Negara: Kajian Konsep, Teori, dan Fakta dalam Upaya Menciptakan Good Governance. Bandung: CV Pustaka Setia, 2012.
- Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners* 35, no. 4 (1969): 216-224.
- Binh, T. "Good Governance and Public Service Delivery: A Review of Theoretical and Empirical Studies." *Journal of Public Administration Studies* 5, no. 2 (2021): 44–58.
- Data Penilaian Kepatuhan Disdukcapil Bolaang Mongondow. Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Sulawesi Utara, 2020–2025.
- Djalil, Rizal. Akuntabilitas Keuangan Daerah: Implementasi Good Governance di Era Otonomi Daerah. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Dwiyanto, Agus. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006.
- Dwiyanto, Agus. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008.
- Dwiyanto, Agus. Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik di Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2018.
- Hardiyansyah. Kualitas Pelayanan Publik: Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya. Yogyakarta: Gava Media, 2011.
- Hasil wawancara dengan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bolaang Mongondow (Irlansyah Mokodompit, SP.), 28 April 2026.
- Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil Disdukcapil Kabupaten Bolaang Mongondow (Yenny Djaman, S.Sos.), 28 April 2026.
- Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemanfaatan Data dan Inovasi Pelayanan Disdukcapil Kabupaten Bolaang Mongondow (David Gd. Pandegirot, SH.), 28 April 2026.
- Hasil wawancara dengan Petugas Front Office Disdukcapil Kabupaten Bolaang Mongondow (Putri Antoni), 28 April 2026.
- Hasil wawancara dengan Informan Masyarakat 1–5 Kabupaten Bolaang Mongondow, 28 April 2026.
- Hiplunudin, Agus. Kebijakan, Birokrasi, dan Pelayanan Publik. Yogyakarta: Calpulis, 2017. Ilmar, Aminuddin. Hukum Tata Pemerintahan. Jakarta: Kencana, 2015.

- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
- Laporan Pelaksanaan Survei Kepuasan Masyarakat (SKM) Semester I. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bolaang Mongondow, 2025.
- Mahsun, Mohamad. Pengukuran Kinerja Sektor Publik. Yogyakarta: BPFE, 2006 dan 2018. Mardiasmo. Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar. Yogyakarta: ANDI, 2018.
- Moenir, H.A.S. Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia. Jakarta: Bumi Aksara, 1998.
- Muhaimin, Metode Penelitian Hukum, (Mataram: Mataram University Press, 2020)
- Mustafa. Good Governance dalam Perspektif Administrasi Publik. Yogyakarta: Deepublish, 2019.
- Nofianti, Leny. Good Governance: Konsep dan Implementasinya dalam Pelayanan Publik. Yogyakarta: Deepublish, 2015.
- Novianti, Leny. Public Sector Governance Pada Pemerintah Daerah. Pekanbaru: LPPM UIN Suska Riau, 2015.
- Pasolong, Harbani. Teori Administrasi Publik. Cetakan Ke-3. Bandung: Alfabeta, 2011. Rahmadana, Muhammad Fitri, dkk. Pelayanan Publik. Medan: Yayasan Kita Menulis, 2020.
- Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- Reandrianta, Felix Avian. "Efektivitas Pelayanan Publik Bidang Kependudukan dan Catatan Sipil pada Pemerintah Kabupaten Kulon Progo Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009." Jurnal Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 22 Januari 2015.
- Ruslan, Achmad. "Implementasi Prinsip-prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik, Good Governance." Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa 21, no. 1 (Maret 2013): 44–57.
- Santosa, Pandji. Administrasi Publik: Teori dan Aplikasi Good Governance. Bandung: Refika Aditama, 2008.
- Sedarmayanti. Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) dalam Rangka Otonomi Daerah. Bandung: Mandar Maju, 2003.
- Sinambela, Lijan Poltak. Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi. Jakarta: Bumi Aksara, 2006.
- Sjaifudian, Hetifah. Inovasi, Partisipasi dan Good Governance. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008.
- Soekanto, Soerjono. Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi. Bandung: Remadja Karya, 1983.

- Soekanto, Soerjono. Beberapa Permasalahan Hukum. Jakarta: UI Press, 1986.
- Soekanto, Soerjono. Pengantar Penelitian Hukum. Jakarta: UI Press, 2006.
- Soekanto, Soerjono. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008.
- Thoha, Miftah. Birokrasi dan Politik di Indonesia. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 232.