Al-Mizan (e-Journal)
ISSN 1907-0985, E-ISSN 2442-8256
Vol. 22, No. 1, 2026, h. 235-250
DOI: https://doi.org/10.30603/am.v22i1.7964

Kesenjangan *Good Governance* Dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan: Studi Empiris di Kabupaten Bolaang Mongondow

Tesri Paputungan[1], Darmawati[2], Kingdom Makkulawuzar[3]

[123]Universitas Ichsan Gorontalo, Indonesia
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 via these channels, and none reported receiving procedural information via those channels prior to their visit to the office. Participation in similarly nominal formal complaint mechanisms, including SP4N-LAPOR and suggestion boxes, exists 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 to an analytical framework for evaluating the effectiveness of local government public services within decentralized governance contexts in Indonesia.*

Keywords: *Public Participation; Good Governance; Civil Registration; Transparency; Bolaang Mongondow*

Good Governance Gaps in Population Administration Services: An Empirical Study in Bolaang Mongondow Regency

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 Standar Operasional Prosedur (SOP) yang telah diverifikasi 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 dan 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 di Indonesia.

Kata Kunci: Partisipasi Publik; Pemerintahan yang Baik; Administrasi Kependudukan; Transparansi; Bolaang Mongondow

A. Pendahuluan

Persoalan efektivitas pelayanan publik dalam tata kelola pemerintahan daerah di Indonesia bukan sekadar isu administratif; ia merupakan cermin keberhasilan atau kegagalan desentralisasi yang telah berjalan selama 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 jauh dari standar *good governance*. Data Ombudsman Republik Indonesia periode 2020–2025 mencatat angka kepatuhan Disdukcapil Bolaang Mongondow hanya 59,38%, sehingga diklasifikasikan dalam zona kuning (kategori C) dengan rentang

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

54,00–77,99%.[2] Selain itu, Survei Kepuasan Masyarakat Semester I Tahun 2025 yang dilaksanakan oleh institusi bersangkutan sendiri menemukan bahwa dari 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 terdahulu tentang pelayanan administrasi kependudukan di Indonesia cenderung berfokus pada aspek implementasi regulasi secara normatif, seperti kajian Sitti Mutmainnah Syam di Kota Makassar yang mengidentifikasi lemahnya transparansi dan partisipasi,[4] atau kajian Andi Arhami Hamzah di Kabupaten Enrekang yang menyoroti persoalan data ganda dan keterbatasan fasilitas.[5] Kajian-kajian tersebut, meskipun memberikan kontribusi penting, umumnya belum secara kritis menelaah kesenjangan antara klaim penyelenggara tentang upaya yang telah dilakukan dan pengalaman empiris masyarakat sebagai penerima layanan. Inilah yang menjadi *research gap* yang hendak dijawab dalam penelitian ini, terkait mekanisme-mekanisme good governance yang diklaim telah dibangun oleh Disdukcapil Bolaang Mongondow, yang 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 dan prasarana, masyarakat, dan kebudayaan.[6] Dalam penelitian ini digunakan sebagai lensa analitis untuk menilai hambatan-hambatan

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

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

[4]Sitti Muthmainnah Syam, "Penerapan Prinsip-Prinsip Hukum Tatakelola Pemerintahan (*Good Governance*) Pada Pelayanan Publik di Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar," *Tesis* (Makassar: Universitas Hasanuddin, 2020).

[5]Andi Arhami Hamzah, "Implementasi Pelayanan Administrasi Kependudukan Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2016 dalam Pelayanan Publik yang Optimal di Kabupaten Enrekang," *Tesis* (Makassar: Universitas Hasanuddin, 2021).

[6]Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi* (Cet. 2; Bandung: Remadja Karya, 1988), 376-378.

struktural yang dihadapi Disdukcapil. Sementara itu, dari perspektif *good governance*, analisis difokuskan pada tiga prinsip utama yang paling relevan dalam konteks pelayanan publik: akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi.[7]

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan *yuridis empiris*. Ruang lingkup penelitian ini membahas 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 survei kepuasan masyarakat, data kepatuhan Ombudsman, dan literatur akademik yang relevan.[8] Analisis dilakukan secara komprehensif untuk menguji teori *good governance* dan efektivitas hukum telah memenuhi unsur pada praktik pelayanan administrasi kependudukan di lokasi penelitian.

B. Efektivitas Hukum dan *Good Governance* dalam Pelayanan Publik: Akuntabilitas dan Pelayanan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bolaang Mongondow

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.[9] Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-

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

[8]Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Press, 2020), 80.

[9]Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*, Pasal 1 ayat (1).

Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, 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.[10]

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.[11] 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.[12] Sementara Pandji Santosa mengintegrasikan visi strategis, efektivitas-efisiensi, dan orientasi konsensus sebagai karakteristik tambahan.[13] 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

[10]Republik Indonesia, *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.

[11]Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi,* 376–378.

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

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

layanan). Ketiga prinsip ini tidak berdiri sendiri, sebagaimana Krina tegaskan, ketiganya saling mengandaikan dan menopang satu sama lain.[14]

Penelitian internasional secara konsisten memvalidasi hubungan kausal antara *good governance* dan kualitas pelayanan publik. Building Trust in Public Institutions, Ling et. al., dan Abbasov dalam kajian mereka 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.[15] Dengan demikian, untuk menerapkan *good governance*, maka perlu adanya sinergi antar berbagai pihak.

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.[16] 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

[14]Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, 21.

[15]OECD, *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions* (Paris: Building Trust in Public Institutions, OECD Publishing, 2022), https://doi.org/10.1787/b407f99c-en; Shuang Ling, WenHao Zhang, dan XiaoZhou Liu, "Does Government Transparency Really Matter for Citizens' Satisfaction to Public Service? Empirical Evidence from China." *Local Government Studies* (2026): 1–23. https://doi.org/10.1080/03003930.2026.2614031; Ramil Abbasov, "How Budget Transparency Affects Public Trust in Government: A Comprehensive Analysis," *iBusiness* 17, no. 2 (2025): 124-134, https://doi.org/10.4236/ib.2025.172007.

[16]Irlansyah Mokodompit, SP. Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bolaang Mongondow, *Wawancara*, tanggal 28 April 2026.

pemerintah sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan secara efektif.[17] 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.[18] 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 dalam satu kunjungan. Bagi sebagian warga dipandang sebagai inefisiensi prosedural yang tidak sejalan dengan semangat akuntabilitas berorientasi warga.[19] Seorang informan membandingkan dengan praktik di kabupaten tetangga yang memungkinkan penyelesaian kedua dokumen dalam satu hari. Ini bukan sekadar keluhan anekdotal; 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.[20]

Jika akuntabilitas menunjukkan gambaran yang relatif positif, temuan tentang transparansi menghadirkan ironi yang mengundang refleksi mendalam. Pihak Disdukcapil menyatakan telah menyebarluaskan informasi pelayanan melalui

[17]Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) dalam Rangka Otonomi Daerah*, 7.

[18]Yenny Djaman, S.Sos., Kepala Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil Disdukcapil Kabupaten Bolaang Mongondow, *Wawancara,* tanggal 28 April 2026.

[19]Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum,* 21.

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

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.[21]

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.'[22] Seorang informan mencatat bahwa pengurusan Kartu Keluarga dari pukul 09.00 hingga 12.00 belum selesai tanpa penjelasan apa pun dari petugas.[23]

Kesenjangan ini merupakan manifestasi dari apa yang dalam kajian administrasi publik disebut sebagai *transparency gap* atau Kkndisi 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.[24] 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 k,anal informasi digital secara otomatis setara dengan terwujudnya transparansi. Dalam konteks pelayanan publik di daerah dengan tingkat

[21]Putri Antoni, Petugas Front Office Disdukcapil Kabupaten Bolaang Mongondow, *Wawancara,* tanggal 28 April 2026.

[22]N, B, A, S, dan R, Masyarakat Bolaang Mongondow, *Wawancara*, tanggal 28 April 2026.

[23]A, Masyarakat Bolaang Mongondow, *Wawancara,* tanggal 28 April 2026.

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

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.

C. Partisipasi Nominal dan Anatomi Hambatan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bolaang Mongondow: 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.[25]

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.[26] Seorang informan bahkan mengaku tidak berani menyampaikan keluhan kepada petugas meskipun mengalami ketidakpastian waktu pelayanan.[27] Kondisi ini menunjukan 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

[25]Irlansyah Mokodompit, SP. Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bolaang Mongondow, *Wawancara*, tanggal 28 April 2026.
[26]N, B, A, S, dan R, Masyarakat Bolaang Mongondow, *Wawancara*, tanggal 28 April 2026.
[27]B, Masyarakat Bolaang Mongondow, *Wawancara*, tanggal 28 April 2026.

pengembangan pelayanan.[28] Apa yang ditemukan di Disdukcapil Bolaang Mongondow adalah contoh klasik dari apa yang sebut sebagai *tokenism* dalam tangga partisipasi warga. Menurut Arnstein, *tokenisme* adalah tindakan atau usaha simbolis yang dangkal untuk menampilkan keberagaman. Kehadiran mekanisme formal tanpa substansi keterlibatan nyata.[29] Ini berbeda secara kualitatif dari kondisi di mana masyarakat memang tidak menginginkan partisipasi. Masyarakat tidak berpartisipasi karena tidak mengetahui mekanisme yang ada, dan sebagian tidak berani. Dengan kata lain, hal ini adalah kegagalan komunikasi kelembagaan, bukan apati warga.

Pada 2026, program jemput bola yang selama ini menjadi andalan partisipasi proaktif Disdukcapil Kabupaten Bolaang Mongondow 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 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 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.[30] 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* (modal

[28]Hetifah Sjaifudian, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008), 18.

[29]Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners* 35, no. 4 (1969): 216-224, https://doi.org/10.1080/01944366908977225.

[30]Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, 7-8.

manusia) 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 Aparatur Sipil Negara (ASN) yang bertugas di Disdukcapil Kabupaten Bolaang Mongondow. Adapun dari 27 pegawai yang ada, 51,9% berpendidikan sarjana (S1) dan 48,1% berpendidikan SMA/SMK sederajat, selisih yang sangat tipis.[31] 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 sebagaimana Kepala Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil menegaskan bahwa berkas yang tidak lengkap tidak akan diproses meskipun pemohon marah-marah, dan sistem akun digital individual memungkinkan penelusuran pertanggungjawaban secara akurat.[32] Soekanto menegaskan bahwa efektivitas penegakan hukum sangat bergantung pada mentalitas dan integritas aparat pelaksana dalam menghadapi tekanan.[33] 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,[34] dan dua informan lain menyoroti ketiadaan kepastian waktu penyelesaian sebagai bentuk ketidakkonsistenan yang dirasakan langsung.[35] 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

[31]Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bolaang Mongondow, *Laporan Pelaksanaan Survei Kepuasan Masyarakat (SKM) Semester I Tahun 2025*.

[32]Yenny Djaman, S.Sos., Kepala Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil Disdukcapil Kabupaten Bolaang Mongondow, *Wawancara,* tanggal 28 April 2026.

[33]Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, 37.

[34]S, Masyarakat Bolaang Mongondow, *Wawancara*, tanggal 28 April 2026.

[35]N dan B, Masyarakat Bolaang Mongondow, *Wawancara*, tanggal 28 April 2026.

datang dari pimpinan atau anggota DPRD.[36] 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.[37] Di Disdukcapil Kabupaten Bolaang Mongondow, keterbatasan ini bukan sekadar *anecdotal* (pengalaman pribadi), 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 masyarakat Kabupaten Bolaang Mongondow, 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 Undang-Undang Pelayanan Publik tentang kewajiban fasilitas bagi kelompok rentan.

Terjadi perbedaan antara narasi pejabat dan realitas warga. Kepala Bidang Pemanfaatan Data menyatakan sarana sudah memadai dengan gedung yang telah direnovasi berkapasitas 70-100 orang.[38] Sementara seluruh informan masyarakat mengeluhkan kekurangan kursi dan berbagai keterbatasan lain.[39] Kontras ini bukan sekadar perbedaan persepsi; ia mencerminkan *blind spot* (titik buta) kelembagaan;

[36]Yenny Djaman, S.Sos., Kepala Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil Disdukcapil Kabupaten Bolaang Mongondow, *Wawancara,* tanggal 28 April 2026.

[37]Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, 37.

[38]David Gd. Pandegirot, SH., Kepala Bidang Pemanfaatan Data dan Inovasi Pelayanan Disdukcapil Kabupaten Bolaang Mongondow, *Wawancara,* tanggal 28 April 2026.

[39]N, B, A, S, dan R, Masyarakat Bolaang Mongondow, *Wawancara*, tanggal 28 April 2026.

kecenderungan pejabat untuk menilai kecukupan infrastruktur dari standar minimal, sementara warga menilai dari standar kenyamanan dan kesetaraan akses.[40]

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.[41] 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 Kabupaten Bolaang Mongondow 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 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.

Rendahnya pencatatan pernikahan (70% vs target 80%) di Kabupaten Bolaang Mongondow 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. Menurut Ruslan, 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

[40]David Gd. Pandegirot, SH., Kepala Bidang Pemanfaatan Data dan Inovasi Pelayanan Disdukcapil Kabupaten Bolaang Mongondow, *Wawancara,* tanggal 28 April 2026.

[41]Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, 59.

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.[42] Dengan demikian, pencatatan oleh masyarakat sangat penting dilakukan sebagai bentuk dari perlindungan negara terhadap hak-hak penduduknya.

D. 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.

[42]Syam, "Implementasi Prinsip-prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance) Pada Pelayanan Publik Di Kantor Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Makassar."

Melalui lensa analisis teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto, bahwa 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.

Daftar Pustaka

Abbasov, Ramil. "How Budget Transparency Affects Public Trust in Government: A Comprehensive Analysis." *iBusiness* 17, no. 2 (2025): 124-134. https://doi.org/10.4236/ib.2025.172007.

Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners* 35, no. 4 (1969): 216-224. [1]Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, 7–8.

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

Dwiyanto, Agus. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008.

Dwiyanto, Agus. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006.

Hamzah, Andi Arhami. "Implementasi Pelayanan Administrasi Kependudukan Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2016 dalam Pelayanan Publik yang Optimal di Kabupaten Enrekang." *Tesis*. Makassar: Universitas Hasanuddin, 2021.

Ling, Shuang, WenHao Zhang, dan XiaoZhou Liu. "Does Government Transparency Really Matter for Citizens' Satisfaction to Public Service? Empirical Evidence from China." *Local Government Studies* (2026): 1–23. https://doi.org/10.1080/03003930.2026.2614031

Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020.

Novianti, Leny. *Public Sector Governance Pada Pemerintah Daerah.* Pekanbaru: LPPM UIN Suska Riau, 2015.

OECD. *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*. Paris: Building Trust in Public Institutions, OECD Publishing, 2022), https://doi.org/10.1787/b407f99c-en

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

Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*.

_____. *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.

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.* Cet. 2; Bandung: Remadja Karya, 1988.

_____. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008.

Syam, Sitti Muthmainnah. "Penerapan Prinsip-Prinsip Hukum Tatakelola Pemerintahan (*Good Governance*) Pada Pelayanan Publik di Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar." *Tesis*. Makassar: Universitas Hasanuddin, 2020.