**DISKRESI STREET-LEVEL BUREAUCRATS DALAM MEMBERIKAN PELAYANAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN**

****

NAMA : MAURA NADINE FATEHA

NPM : 2456041034

KELAS : MANDIRI B

**PRODI ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS LAMPUNG**

**BAB I**

**PENDAHULUAN**

**1.1 LATAR BELAKANG**

Pelayanan publik merupakan salah satu bentuk nyata dari peran negara dalam kehidupan sehari-hari masyarakat. Melalui pelayanan ini, pemerintah menunjukkan komitmennya dalam memenuhi kebutuhan dasar warga, mulai dari layanan kesehatan, pendidikan, pekerjaan, hingga administrasi lainnya. Keberhasilan pemerintah sering kali tidak hanya dilihat dari kebijakan besar yang dikeluarkan, tetapi lebih pada kualitas pelayanan yang dirasakan langsung oleh masyarakat. Jika pelayanan publik mudah diakses, cepat, transparan, dan adil, maka kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah akan meningkat. Sebaliknya, jika pelayanan tersebut sulit, lambat, atau tidak responsif, masyarakat akan merasa dirugikan dan kecewa.

Berdasarkan laporan tahunan Ombudsman Republik Indonesia, aduan masyarakat terkait pelayanan publik masih cukup tinggi, terutama yang berkaitan dengan maladministrasi seperti penyalahgunaan wewenang, pungutan liar, dan keterlambatan dalam penyelesaian layanan (Ombudsman RI, 2022). Ini menunjukkan bahwa pelayanan publik di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan yang perlu segera diatasi.

Salah satu bentuk pelayanan publik yang paling dekat dengan kehidupan sehari-hari masyarakat adalah administrasi kependudukan. Setiap warga negara memerlukan dokumen kependudukan dari lahir hingga meninggal dunia. Mulai dari akta kelahiran, Kartu Identitas Anak, Kartu Tanda Penduduk (KTP) elektronik, Kartu Keluarga, hingga akta kematian, semua dokumen ini menjadi bagian penting dari perjalanan hidup seseorang. Tanpa dokumen kependudukan yang sah, seseorang akan kesulitan mengakses berbagai layanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan, bantuan sosial, bahkan hak politik dan hukum. Dokumen-dokumen ini bukan hanya penting bagi individu, tetapi juga menjadi data yang digunakan pemerintah untuk merencanakan pembangunan secara lebih efektif.

Pemerintah Indonesia sangat menyadari betapa pentingnya administrasi kependudukan sebagai dasar untuk perencanaan pembangunan. Dalam Rencana Strategis Kedeputian Bidang Statistik Sosial 2020–2024, Badan Pusat Statistik (BPS) menekankan bahwa data kependudukan yang akurat sangat dibutuhkan untuk mendukung pembangunan yang inklusif dan berkeadilan (BPS, 2020). Data ini digunakan untuk berbagai keperluan, mulai dari menentukan jumlah pemilih dalam pemilu, menyalurkan bantuan sosial, menghitung angka kemiskinan, hingga merancang kebijakan di bidang kesehatan. Laporan Kinerja Direktorat Statistik Kependudukan dan Ketenagakerjaan tahun 2024 juga menyoroti pentingnya meningkatkan akurasi dan pemutakhiran data kependudukan, karena kualitas data ini sangat berpengaruh pada efektivitas kebijakan publik (BPS, 2025). Dengan demikian, administrasi kependudukan bukan hanya urusan administratif semata, tetapi juga menjadi fondasi bagi kebijakan pembangunan nasional.

Seiring berkembangnya teknologi, pelayanan publik di Indonesia, termasuk dalam bidang administrasi kependudukan, mulai mengalami transformasi digital. Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, berlomba-lomba untuk menghadirkan inovasi pelayanan berbasis teknologi informasi. Salah satu contoh yang cukup populer adalah SmartDukcapil, yang diperkenalkan di berbagai daerah. SmartDukcapil adalah sistem pelayanan online yang memungkinkan masyarakat untuk mengurus dokumen kependudukan tanpa perlu datang langsung ke kantor Dinas Dukcapil. Melalui aplikasi ini, warga bisa mendaftar permohonan, mengunggah dokumen, dan melacak status pengajuan mereka secara daring. Tujuannya jelas, yaitu untuk memangkas birokrasi, mengurangi antrean panjang, dan meningkatkan transparansi dalam proses pelayanan (Disdukcapil Lima Puluh Kota, 2022).

Meski inovasi ini membawa banyak harapan, tantangan baru juga muncul. Tidak semua masyarakat memiliki akses internet yang memadai, terutama mereka yang tinggal di daerah terpencil. Selain itu, literasi digital juga masih menjadi hambatan, sehingga tidak semua warga dapat menggunakan aplikasi ini dengan lancar. Di sisi lain, aparatur yang bertugas juga harus siap beradaptasi dengan sistem baru ini, menjaga keamanan data, dan tetap responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Dengan kata lain, meskipun teknologi dapat membantu mempercepat proses, faktor manusia tetap menjadi kunci kesuksesan pelayanan.

Untuk memastikan pelayanan yang tertib dan terstandar, pemerintah telah menyusun berbagai pedoman dan regulasi. Salah satunya adalah Buku Saku Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil yang diterbitkan oleh Ditjen Dukcapil pada tahun 2023. Buku ini berisi berbagai tanya jawab tentang masalah umum yang sering muncul dalam pelayanan, mulai dari penerbitan KTP elektronik, pencatatan akta kelahiran, hingga pengurusan dokumen bagi penduduk yang rentan (Kemendagri, 2023). Pedoman seperti ini sangat penting karena membantu petugas di lapangan mengambil keputusan yang tepat sesuai dengan aturan, terutama ketika menghadapi kasus yang berbeda-beda. Selain itu, beberapa daerah juga membuat Standar Operasional Prosedur (SOP) untuk memastikan pelayanan berjalan dengan konsisten dan akuntabel. Contohnya, Disdukcapil Kota Denpasar pada tahun 2024 telah menyusun SOP yang merinci langkah-langkah pelayanan, mulai dari penerbitan dokumen hingga pengelolaan sistem informasi kependudukan (Disdukcapil Denpasar, 2024).

Meskipun regulasi dan pedoman sudah ada, kenyataan di lapangan seringkali menunjukkan adanya kesenjangan antara aturan dan praktik. Setiap warga yang datang ke kantor Dukcapil membawa kondisi yang unik. Ada yang dokumennya tidak lengkap, ada yang mengalami perubahan status keluarga, dan ada juga yang kehilangan dokumennya. Dalam situasi seperti ini, petugas di lapangan seringkali harus menggunakan kebijaksanaan atau diskresi agar pelayanan tetap berjalan dengan baik. Diskresi ini penting karena tidak semua kasus bisa diselesaikan hanya dengan mengikuti aturan tertulis. Namun, hal ini juga membawa risiko, karena jika tidak dijalankan dengan hati-hati, diskresi bisa membuka peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang.

Tantangan pelayanan publik di Indonesia di era digital tidak hanya soal akses teknologi, tetapi juga tentang bagaimana birokrasi beradaptasi. Meskipun reformasi birokrasi yang dicanangkan pemerintah selama dua dekade terakhir telah menghasilkan beberapa kemajuan seperti sistem layanan terpadu, transparansi informasi, dan digitalisasi proses laporan Ombudsman RI (2022) menunjukkan bahwa maladministrasi masih sering terjadi. Hal ini menandakan bahwa reformasi birokrasi belum sepenuhnya berhasil mengubah budaya kerja aparatur. Banyak masyarakat masih mengeluhkan pelayanan yang lambat, prosedur yang membingungkan, dan sikap aparatur yang kurang responsif.

Dalam konteks administrasi kependudukan, masalah ini menjadi semakin kompleks. Pelayanan harus menjangkau seluruh penduduk Indonesia, yang jumlahnya sangat besar dan tersebar di ribuan pulau. Pengelolaan data kependudukan yang akurat bukanlah tugas yang mudah. Masih sering terjadi data ganda, keterlambatan pencatatan, dan kurangnya kesadaran masyarakat untuk segera melaporkan peristiwa penting seperti kelahiran atau kematian. Hal ini menyebabkan basis data kependudukan seringkali tidak mutakhir, yang pada gilirannya mengganggu efektivitas kebijakan yang berbasis data. Laporan kinerja BPS tahun 2024 bahkan menekankan pentingnya peningkatan koordinasi antar instansi untuk memastikan integrasi data kependudukan yang lebih baik (BPS, 2025).

Administrasi kependudukan di Indonesia memiliki dasar hukum yang kuat. Payung hukumnya adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang kemudian diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013. Perubahan ini dilakukan untuk menyesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan tantangan birokrasi yang semakin kompleks. Undang-undang tersebut menegaskan bahwa setiap penduduk Indonesia wajib dicatat dalam sistem kependudukan nasional dan memiliki dokumen kependudukan yang sah, seperti Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk elektronik, akta kelahiran, akta kematian, dan dokumen pencatatan sipil lainnya. Kehadiran undang-undang ini tidak hanya memperkuat jaminan kepastian hukum bagi warga, tetapi juga menjadi pedoman bagi pemerintah pusat dan daerah dalam menyelenggarakan pelayanan kependudukan.

Selain undang-undang, pemerintah juga mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil. Perpres ini menetapkan standar prosedur yang harus diikuti dalam berbagai hal, mulai dari penerbitan dokumen kependudukan hingga pencatatan peristiwa penting seperti kelahiran, perkawinan, perceraian, dan kematian. Dengan adanya aturan ini, pemerintah berusaha untuk menciptakan keseragaman pelayanan di seluruh Indonesia, meskipun wilayahnya sangat luas dan penduduknya sangat beragam. Aturan ini juga berfungsi sebagai dasar untuk mencegah terjadinya diskriminasi atau perlakuan yang tidak adil antar daerah.

Pelaksanaan administrasi kependudukan berada di bawah tanggung jawab Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Ditjen Dukcapil), Kementerian Dalam Negeri. Ditjen Dukcapil berperan sebagai penggerak utama yang mengoordinasikan kebijakan, menyediakan sistem informasi kependudukan, dan membina dinas-dinas kependudukan di tingkat provinsi serta kabupaten/kota. Namun, dalam praktiknya, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di daerahlah yang menjadi ujung tombak pelayanan. Petugas Dukcapil di lapangan berhadapan langsung dengan masyarakat yang membutuhkan dokumen kependudukan. Mereka yang menerima permohonan, memeriksa kelengkapan berkas, memverifikasi data, dan akhirnya menerbitkan dokumen yang sah.

Peran Dukcapil menjadi semakin penting karena data kependudukan digunakan oleh berbagai sektor. Data ini menjadi dasar untuk menentukan jumlah pemilih tetap dalam pemilu, menyalurkan bantuan sosial, mengukur angka kemiskinan, hingga menyusun kebijakan pembangunan di tingkat daerah dan nasional. Karena itu, data kependudukan disebut sebagai "satu data Indonesia." Badan Pusat Statistik dalam Rencana Strategis 2020–2024 juga menekankan bahwa data kependudukan yang akurat adalah fondasi penting untuk mewujudkan pembangunan yang inklusif (BPS, 2020). Laporan Kinerja Direktorat Statistik Kependudukan dan Ketenagakerjaan tahun 2024 menambahkan bahwa kualitas data masih perlu terus ditingkatkan agar benar-benar dapat diandalkan sebagai dasar dalam merumuskan kebijakan (BPS, 2025).

Untuk meningkatkan kualitas layanan, pemerintah terus mendorong digitalisasi melalui berbagai inovasi. Salah satu terobosan yang sangat membantu adalah SmartDukcapil, yang memungkinkan masyarakat untuk mengurus dokumen kependudukan secara online. Melalui aplikasi atau laman khusus, warga dapat mengajukan permohonan KTP elektronik, akta kelahiran, Kartu Keluarga, atau akta kematian tanpa harus antre panjang di kantor Dukcapil. Buku panduan SmartDukcapil memudahkan pengguna dengan langkah-langkah sederhana, mulai dari pendaftaran akun, pengunggahan dokumen persyaratan, hingga pelacakan status permohonan (Disdukcapil Lima Puluh Kota, 2022). Kehadiran sistem ini menjadi terobosan besar, terutama di masa pandemi ketika banyak pembatasan terhadap mobilitas masyarakat.

Selain itu, Kemendagri juga menerbitkan Buku Saku Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil tahun 2023 yang memberikan panduan praktis tentang persoalan teknis di lapangan (Kemendagri, 2023). Buku ini sangat penting karena memberikan jawaban atas berbagai pertanyaan umum yang sering muncul, seperti bagaimana mengurus KTP elektronik bagi penduduk yang pindah domisili, bagaimana mencatatkan akta kelahiran bagi anak terlantar, atau apa yang harus dilakukan oleh warga yang kehilangan dokumen. Panduan semacam ini sangat membantu petugas Dukcapil dalam mengambil keputusan yang tepat, terutama ketika mereka dihadapkan pada situasi yang tidak selalu sesuai dengan prosedur yang ada.

Di beberapa daerah, pemerintah juga menyusun Standar Operasional Prosedur (SOP) yang lebih rinci. Salah satunya adalah Disdukcapil Kota Denpasar, yang pada tahun 2024 mengeluarkan Buku SOP yang merinci alur pelayanan untuk setiap jenis dokumen kependudukan (Disdukcapil Denpasar, 2024). SOP ini disusun untuk memastikan pelayanan yang lebih tertib dan akuntabel. Namun, meskipun SOP telah disusun, petugas di lapangan seringkali masih perlu menafsirkan aturan dengan mempertimbangkan kondisi masyarakat yang beragam. Hal ini menunjukkan adanya ruang diskresi yang cukup besar di tingkat birokrasi lapangan.

Walaupun berbagai inovasi terus dikembangkan, masalah klasik dalam pelayanan administrasi kependudukan masih sering muncul. Salah satunya adalah antrean panjang yang terjadi di banyak kantor Dukcapil, terutama saat ada kebijakan baru atau menjelang momen-momen penting seperti pemilu. Banyak warga yang datang untuk mengurus KTP elektronik atau memperbarui data mereka, yang membuat kapasitas pelayanan sering kali tidak sebanding dengan jumlah permintaan. Antrean panjang ini tidak hanya menimbulkan ketidaknyamanan bagi masyarakat, tetapi juga membuka peluang terjadinya praktik tidak sehat, seperti calo atau pungutan liar.

Selain itu, maladministrasi masih menjadi masalah serius. Dalam laporan tahun 2022, Ombudsman RI mencatat bahwa pelayanan administrasi kependudukan termasuk sektor yang paling sering diadukan oleh masyarakat. Keluhan yang disampaikan beragam, mulai dari lambatnya proses penerbitan dokumen, adanya biaya tidak resmi, hingga pelayanan yang diskriminatif. Masalah ini menunjukkan bahwa reformasi birokrasi belum sepenuhnya berhasil dalam menanamkan budaya pelayanan yang bersih dan responsif di kalangan aparatur.

Masalah lainnya adalah akurasi data. Masih sering ditemukan kasus data ganda, keterlambatan pencatatan peristiwa penting, serta rendahnya kesadaran masyarakat untuk segera melaporkan perubahan status keluarga. Contohnya, banyak warga yang menunda pelaporan kelahiran anak atau tidak segera mencatatkan kematian anggota keluarga. Akibatnya, data kependudukan dalam sistem seringkali tidak terbarui. Kondisi ini berimplikasi luas, karena data yang tidak akurat bisa mempengaruhi validitas daftar pemilih dalam pemilu atau distribusi bantuan sosial.

Semua tantangan ini menunjukkan bahwa administrasi kependudukan di Indonesia berada dalam posisi yang sangat strategis, namun juga rentan. Di satu sisi, administrasi kependudukan adalah pelayanan dasar yang merupakan hak setiap warga negara. Di sisi lain, administrasi kependudukan juga menjadi sumber data yang sangat penting untuk perumusan kebijakan publik. Oleh karena itu, perbaikan dalam pelayanan administrasi kependudukan tidak hanya soal meningkatkan efisiensi birokrasi, tetapi juga memastikan bahwa data kependudukan digunakan secara tepat untuk mendukung pembangunan nasional.

Dalam literatur administrasi publik, konsep *street-level bureaucracy* yang diperkenalkan oleh Michael Lipsky pada tahun 1980 menjadi salah satu teori yang sangat berpengaruh dalam memahami bagaimana kebijakan publik dijalankan dalam praktik sehari-hari. Lipsky menjelaskan bahwa birokrat garis depan, yaitu aparatur yang langsung berhadapan dengan masyarakat, adalah aktor kunci dalam implementasi kebijakan. Mereka termasuk pegawai pelayanan publik di berbagai sektor, seperti guru, polisi, tenaga kesehatan, pekerja sosial, dan juga petugas administrasi kependudukan. Mereka disebut *street-level bureaucrats* karena bekerja di garis depan pelayanan, tempat di mana kebijakan bertemu langsung dengan realitas sosial.

Teori ini menekankan bahwa birokrat garis depan tidak hanya sekadar pelaksana aturan, tetapi juga memiliki peran besar dalam membentuk hasil kebijakan. Hal ini terjadi karena mereka sering kali memiliki kewenangan dan ruang untuk mengambil keputusan yang tidak selalu dapat diatur secara rinci dalam peraturan. Banyak situasi di lapangan yang sangat kompleks, sehingga tidak mungkin setiap detailnya diatur dalam undang-undang atau prosedur teknis. Oleh karena itu, para birokrat garis depan diberi ruang diskresi, yaitu keleluasaan untuk menafsirkan dan menyesuaikan aturan dengan kondisi nyata yang mereka hadapi.

Diskresi inilah yang menjadikan peran birokrat garis depan sangat penting, namun juga problematis. Di satu sisi, diskresi memungkinkan pelayanan publik tetap berjalan meskipun menghadapi keterbatasan aturan atau kondisi yang mendesak. Misalnya, seorang petugas administrasi kependudukan bisa memutuskan untuk menerima dokumen yang belum lengkap, dengan catatan tertentu, agar warga tetap bisa dilayani. Atau seorang polisi lalu lintas bisa memilih untuk memberikan teguran tanpa memberikan sanksi formal kepada pelanggar tertentu, dengan pertimbangan kemanusiaan. Di sisi lain, diskresi juga membuka peluang untuk penyalahgunaan wewenang. Keputusan yang diambil oleh satu petugas bisa berbeda dengan keputusan petugas lainnya, yang bisa menimbulkan ketidakpastian dan berpotensi menimbulkan diskriminasi.

Lipsky berargumen bahwa birokrat garis depan adalah *"policy makers in practice"* (pembuat kebijakan dalam praktik). Mereka bukan hanya pelaksana kebijakan, tetapi juga pembuat kebijakan dalam arti praktis, karena keputusan mereka menentukan bagaimana aturan diterapkan dan dirasakan oleh masyarakat. Dengan kata lain, hasil kebijakan publik sangat bergantung pada bagaimana birokrat garis depan menjalankan diskresi mereka. Konsep ini memberi pemahaman bahwa implementasi kebijakan tidak dapat dipisahkan dari perilaku aparatur yang bekerja langsung di lapangan.

Dalam konteks Indonesia, penggunaan diskresi oleh birokrat garis depan menjadi isu yang sering diperbincangkan. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebenarnya memberikan dasar hukum bagi pejabat pemerintahan untuk menggunakan diskresi. Undang-undang ini mendefinisikan diskresi sebagai keputusan atau tindakan yang diambil oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret dalam penyelenggaraan pemerintahan, terutama ketika peraturan perundang-undangan memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap, atau tidak jelas. Aturan ini sejalan dengan pandangan Lipsky bahwa diskresi diperlukan karena tidak mungkin semua kondisi yang dihadapi di lapangan sudah tercakup dalam aturan yang ada.

Namun, praktik diskresi di Indonesia sering menimbulkan masalah. Wahyudi (2017) mencatat bahwa diskresi dalam administrasi pemerintahan sering disalahartikan dan bahkan disalahgunakan. Di satu sisi, diskresi seharusnya menjadi ruang bagi birokrat untuk berinovasi dalam menyelesaikan masalah. Tetapi di sisi lain, ada kecenderungan diskresi digunakan sebagai dalih untuk membenarkan tindakan yang menyimpang dari aturan, seperti pungutan liar atau perlakuan yang tidak adil dalam pelayanan. Hal ini membuat masyarakat sering kali curiga terhadap keputusan yang diambil oleh aparatur birokrasi, terutama jika keputusan tersebut merugikan mereka.

Penelitian yang dilakukan oleh Madani dkk. (2021) tentang peran *street-level bureaucracy* dalam implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian di Makassar menunjukkan bahwa birokrat garis depan memiliki pengaruh besar dalam menentukan arah kebijakan di lapangan. Aparatur di tingkat lokal sering kali harus menafsirkan aturan sesuai dengan kondisi masyarakat setempat. Hal ini bisa menjadi kekuatan karena mereka dapat menyesuaikan kebijakan agar lebih relevan dengan kebutuhan lokal. Namun, tanpa pengawasan yang memadai, diskresi ini bisa menyebabkan ketidakpastian hukum dan menciptakan perbedaan dalam implementasi kebijakan antar daerah.

Dalam pelayanan administrasi kependudukan, problematika terkait diskresi sangat terasa. Setiap hari, petugas Dukcapil berhadapan dengan berbagai macam kasus dari warga yang datang dengan berkas dalam berbagai kondisi. Ada yang kehilangan dokumen asli, ada yang mengalami perbedaan data antara KTP, Kartu Keluarga, dan ijazah, atau ada pula yang membutuhkan pelayanan cepat karena situasi mendesak. Kondisi-kondisi ini tidak selalu dapat diselesaikan dengan mengikuti aturan tertulis secara kaku. Petugas Dukcapil perlu membuat keputusan diskresi agar pelayanan tetap berjalan dan kebutuhan warga dapat terpenuhi. Namun, keputusan-keputusan ini terkadang memunculkan keluhan masyarakat jika dirasa tidak konsisten atau tidak adil.

Masalah lain yang sering muncul adalah soal konsistensi dalam penggunaan diskresi. Keputusan yang diambil oleh satu petugas bisa berbeda dengan petugas lain dalam situasi yang serupa. Misalnya, di satu daerah dokumen yang tidak lengkap masih bisa diproses dengan surat pernyataan, tetapi di daerah lain permohonan langsung ditolak. Perbedaan seperti ini menimbulkan kesan bahwa pelayanan publik tidak memiliki standar yang sama, meskipun regulasi di tingkat nasional sudah jelas. Perbedaan implementasi inilah yang sering kali menimbulkan ketidakpuasan masyarakat dan mendorong mereka untuk mengajukan aduan ke Ombudsman.

Selain itu, diskresi juga sangat terkait dengan keterbatasan sumber daya. Lipsky menekankan bahwa *street-level bureaucrats* bekerja dalam kondisi penuh keterbatasan, baik dari segi waktu, anggaran, maupun jumlah pegawai. Dalam kondisi seperti ini, mereka seringkali menggunakan diskresi untuk mengatur prioritas pelayanan. Misalnya, petugas Dukcapil mungkin memberi prioritas pada warga lanjut usia atau penyandang disabilitas dalam antrean, meskipun aturan tidak secara eksplisit mengatur hal tersebut. Diskresi semacam ini bisa dilihat sebagai hal yang positif karena memperhatikan keadilan sosial. Namun, jika tidak dikelola dengan baik, bisa menimbulkan persepsi diskriminasi dari warga lain yang merasa diperlakukan berbeda.

Problematika diskresi di Indonesia menunjukkan betapa pentingnya penguatan sistem akuntabilitas. Wahyudi (2017) menekankan perlunya pengawasan yang ketat terhadap pelaksanaan diskresi, agar tidak menyimpang dari tujuan utamanya. Sementara itu, Madani dkk. (2021) mengingatkan bahwa peran birokrat garis depan harus dilihat dalam kerangka kolaborasi yang lebih luas antara pemerintah pusat, daerah, dan masyarakat. Dengan pendekatan ini, diskresi tetap bisa diterapkan, tetapi dalam koridor yang jelas dan terukur.

Untuk pelayanan administrasi kependudukan, hal ini berarti perlu ada keseimbangan antara aturan yang kaku dengan fleksibilitas yang diberikan kepada petugas. SOP, buku saku, dan regulasi yang ada sudah memberikan dasar hukum yang jelas. Namun, ruang untuk diskresi juga harus tetap ada, agar pelayanan bisa menyesuaikan dengan kondisi yang ada di lapangan. Tantangannya adalah bagaimana memastikan bahwa diskresi dijalankan secara adil, transparan, dan akuntabel.

Dengan memahami konsep *street-level bureaucracy* dan diskresi, kita bisa melihat bahwa pelayanan administrasi kependudukan bukan hanya soal prosedur teknis semata, tetapi juga tentang bagaimana petugas mengambil keputusan dalam situasi yang nyata dan dinamis. Penelitian tentang topik ini menjadi sangat penting karena dapat memberikan gambaran lebih jelas mengenai praktik birokrasi di lapangan, serta memberi masukan berharga untuk memperbaiki kebijakan agar pelayanan publik bisa lebih responsif dan terpercaya.

Berbagai penelitian empiris di Indonesia juga memberikan gambaran nyata tentang bagaimana pelayanan publik, khususnya administrasi kependudukan, dijalankan di lapangan. Temuan-temuan ini menunjukkan bahwa meskipun sudah ada regulasi dan pedoman yang jelas, praktik birokrasi sehari-hari tetap penuh dengan dinamika. Aparatur yang bekerja sebagai birokrat garis depan sering kali harus menghadapi situasi yang kompleks dan menuntut keputusan cepat, sementara masyarakat menginginkan pelayanan yang mudah, cepat, dan transparan.

Salah satu penelitian yang relevan dilakukan oleh Nugrahini dan rekan-rekannya pada tahun 2023 mengenai kualitas pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta. Penelitian ini menemukan bahwa meskipun ada upaya untuk meningkatkan pelayanan, masyarakat masih mengeluhkan keterlambatan penyelesaian dokumen dan rendahnya responsivitas petugas (Nugrahini et al., 2023). Surakarta memang dikenal sebagai kota yang progresif dalam hal reformasi pelayanan publik, tetapi kenyataannya di lapangan masih ada hambatan-hambatan klasik. Hal ini menunjukkan bahwa perubahan sistem dan kebijakan tidak selalu langsung berbanding lurus dengan peningkatan kepuasan masyarakat.

Studi kasus yang juga patut diperhatikan adalah penelitian di Kabupaten Batang yang dilakukan oleh Khanifa dan Permana pada tahun 2025. Penelitian ini fokus pada Mall Pelayanan Publik dan menemukan bahwa faktor-faktor seperti profesionalisme pegawai, pemanfaatan media sosial, serta penataan ruang kantor berpengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan (Khanifa & Permana, 2025). Masyarakat merasakan perbedaan yang nyata dalam pelayanan ketika petugas bekerja dengan lebih ramah, cepat, dan transparan. Hal ini kembali menegaskan bahwa teknologi dan regulasi saja tidak cukup, tetapi harus didukung oleh sumber daya manusia yang profesional dan memiliki integritas tinggi.

Selain itu, penelitian tentang tata kelola teknologi informasi dalam pelayanan perizinan di Kabupaten Sumedang yang dilakukan oleh Tahir dan tim pada tahun 2022 memberikan pelajaran penting. Penelitian ini menyoroti bagaimana penerapan teknologi harus diimbangi dengan tata kelola yang baik agar dapat benar-benar meningkatkan kualitas pelayanan (Tahir et al., 2022). Tanpa tata kelola yang jelas, digitalisasi justru bisa menimbulkan kebingungan, inefisiensi, dan bahkan maladministrasi baru.

Temuan-temuan empiris ini menunjukkan pola yang sama: inovasi teknologi memang sangat penting, tetapi peran birokrat garis depan tetap tidak tergantikan. Mereka adalah penghubung antara sistem yang sudah dirancang dengan masyarakat yang membutuhkan pelayanan. Diskresi yang mereka gunakan baik untuk mempercepat proses atau menyesuaikan pelayanan sangat mempengaruhi bagaimana masyarakat menilai kualitas layanan yang mereka terima.

Namun, di balik semua itu, masalah maladministrasi masih menjadi bayangan yang terus menghantui pelayanan publik di Indonesia. Penelitian yang dilakukan oleh Muslimah Hayati pada tahun 2021 menjelaskan bahwa maladministrasi dalam tindakan pemerintah bisa muncul dalam berbagai bentuk, mulai dari penyalahgunaan wewenang, prosedur yang tidak jelas, hingga diskriminasi dalam pelayanan (Hayati, 2021). Maladministrasi sering kali berkaitan dengan penggunaan diskresi yang tidak tepat. Aparatur yang seharusnya menggunakan diskresi untuk memperlancar pelayanan justru menggunakannya untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu.

Dengan menggabungkan berbagai temuan empiris ini, dapat disimpulkan bahwa pelayanan administrasi kependudukan di Indonesia masih berada dalam posisi tarik-menarik antara regulasi yang kaku, inovasi digital yang terus berkembang, dan praktik diskresi yang dijalankan oleh aparatur di lapangan. Regulasi dan digitalisasi memberikan kerangka formal yang diperlukan, tetapi pada akhirnya, yang menentukan pengalaman masyarakat adalah bagaimana birokrat garis depan menggunakan diskresi mereka. Jika diskresi digunakan dengan bijaksana, pelayanan akan terasa lebih cepat, adil, dan ramah. Sebaliknya, jika diskresi disalahgunakan, pelayanan bisa terjebak dalam maladministrasi yang merugikan masyarakat.

Kajian akademik tentang pelayanan publik di Indonesia telah berkembang cukup pesat dalam beberapa tahun terakhir. Banyak penelitian yang membahas kualitas layanan, baik dalam konteks pelayanan kesehatan, pendidikan, maupun administrasi kependudukan. Fokus utama dari penelitian tersebut biasanya terkait dengan faktor-faktor yang memengaruhi kepuasan masyarakat, efektivitas digitalisasi, serta kendala birokrasi dalam penyelenggaraan layanan. Penelitian Nugrahini dkk. (2023) di Surakarta, misalnya, menyoroti bagaimana kualitas pelayanan administrasi kependudukan (Adminduk) masih menghadapi hambatan seperti keterlambatan dan rendahnya kepuasan masyarakat. Penelitian Rihadatulsyani dkk. (2025) di Gresik juga menunjukkan bahwa meskipun layanan online POEDAK memudahkan sebagian warga, masih ada tantangan terkait literasi digital dan lambatnya respons dari aparatur. Temuan-temuan seperti ini sangat penting untuk memahami kendala teknis dan struktural dalam pelayanan publik.

Namun, meskipun banyak penelitian mengenai kualitas layanan, masih jarang yang membahas secara mendalam tentang aspek diskresi birokrat garis depan atau *street-level bureaucrats*. Padahal, seperti yang dijelaskan oleh Lipsky (1980), diskresi adalah faktor penentu dalam bagaimana kebijakan diterjemahkan ke dalam praktik. Aparatur yang melayani masyarakat tidak hanya mengikuti prosedur, tetapi juga harus membuat keputusan-keputusan kecil yang sangat berpengaruh terhadap pengalaman warga. Dalam konteks administrasi kependudukan, diskresi muncul ketika petugas memutuskan untuk menerima berkas meskipun dokumen tidak lengkap, mempercepat pelayanan bagi warga dengan kebutuhan mendesak, atau bahkan menunda layanan karena keterbatasan sistem. Keputusan-keputusan kecil seperti ini sering kali tidak tercatat secara formal, tetapi dampaknya sangat besar.

Minimnya penelitian tentang diskresi dalam pelayanan administrasi kependudukan (Adminduk) membuka kesenjangan pengetahuan yang perlu segera diisi. Jika penelitian hanya fokus pada kepuasan masyarakat atau efektivitas digitalisasi, kita mungkin tidak akan benar-benar memahami mengapa kualitas pelayanan sering kali berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Salah satu penjelasannya terletak pada bagaimana petugas lapangan menggunakan ruang diskresi mereka. Oleh karena itu, penelitian yang mengkaji diskresi *street-level bureaucrats* dalam Adminduk menjadi sangat penting, karena ini akan memberikan perspektif baru yang belum banyak dieksplorasi.

Diskresi itu sendiri bisa dipandang sebagai pedang bermata dua. Di satu sisi, diskresi memberi peluang untuk meningkatkan fleksibilitas dan inovasi dalam pelayanan publik. Petugas bisa menyesuaikan aturan dengan kebutuhan nyata masyarakat, sehingga pelayanan menjadi lebih manusiawi dan responsif. Misalnya, ketika ada warga yang membutuhkan akta kelahiran segera untuk keperluan mendesak, petugas bisa mempercepat proses meskipun dokumen pendukung belum lengkap. Diskresi semacam ini menunjukkan kepedulian dan keberpihakan petugas terhadap kebutuhan warga. Ini sejalan dengan pandangan Lipsky bahwa birokrat garis depan berperan sebagai pembuat kebijakan dalam praktik, karena keputusan mereka menentukan bagaimana aturan diterapkan di lapangan.

Namun, di sisi lain, diskresi juga membawa risiko maladministrasi. Jika tidak diimbangi dengan akuntabilitas yang jelas, diskresi bisa membuka celah bagi praktik penyalahgunaan wewenang. Petugas bisa memanfaatkan diskresi untuk melakukan pungutan liar, memberikan pelayanan yang tidak adil, atau bahkan menunda pelayanan dengan alasan yang tidak jelas. Hayati (2021) menegaskan bahwa maladministrasi dalam tindakan pemerintah sering kali terkait dengan penggunaan kewenangan yang tidak sesuai aturan, termasuk dalam pelayanan administrasi kependudukan. Ombudsman RI juga mencatat bahwa aduan masyarakat terkait pelayanan kependudukan masih tinggi, sebagian besar disebabkan oleh ketidakpastian prosedur dan penyalahgunaan wewenang. Dengan demikian, meskipun diskresi sangat diperlukan, perlu ada pengawasan yang ketat agar tidak berubah menjadi masalah baru.

Kesenjangan penelitian juga terlihat dari kurangnya eksplorasi mendalam tentang pengalaman aparatur dan masyarakat dalam praktik pelayanan Adminduk. Banyak penelitian lebih menekankan survei kepuasan atau analisis kuantitatif, padahal pendekatan kualitatif sangat diperlukan untuk menggali “cerita lapangan” yang sesungguhnya. Studi kualitatif memungkinkan peneliti mendengar langsung pengalaman masyarakat ketika berhadapan dengan petugas Dukcapil, serta memahami dilema yang dihadapi petugas ketika harus menyeimbangkan antara aturan dan kebutuhan warga. Melalui wawancara dan observasi, peneliti bisa menangkap dinamika diskresi yang tidak tertulis dalam prosedur resmi, memberikan gambaran yang lebih nyata tentang bagaimana pelayanan berlangsung di lapangan.

Dengan kondisi yang ada, penelitian mengenai diskresi *street-level bureaucrats* dalam pelayanan administrasi kependudukan menjadi sangat relevan. Secara akademik, penelitian ini akan memperkaya literatur administrasi publik di Indonesia, yang masih relatif sedikit membahas aspek diskresi dalam pelayanan Adminduk. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi konkret bagi pemerintah, khususnya Ditjen Dukcapil dan pemerintah daerah, untuk memperbaiki mekanisme pelayanan. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu merumuskan kebijakan yang tidak hanya menekankan pada aturan yang kaku, tetapi juga memperhatikan ruang diskresi aparatur, agar tetap digunakan secara bijak dan akuntabel.

Dengan demikian, kesenjangan penelitian yang ada justru membuka peluang besar untuk memberikan kontribusi baru. Diskresi birokrat garis depan adalah realitas yang tidak bisa dihindari, karena tidak semua situasi dapat diatur secara rinci dalam regulasi. Pertanyaannya bukan apakah diskresi perlu ada, tetapi bagaimana diskresi digunakan. Penelitian ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan itu dengan menggali pengalaman nyata aparatur dan masyarakat. Melalui pendekatan kualitatif, penelitian ini akan memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang praktik diskresi, peluang yang dihasilkan, serta risiko yang harus diantisipasi. Semua ini menjadikan penelitian ini tidak hanya penting secara akademik, tetapi juga sangat relevan secara praktis untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik di Indonesia.

Ketertarikan peneliti untuk memilih topik tentang diskresi *street-level bureaucrats* dalam pelayanan administrasi kependudukan berawal dari isu yang sangat aktual dan dekat dengan kehidupan sehari-hari masyarakat. Hampir setiap warga negara pernah berurusan dengan layanan kependudukan, baik untuk membuat KTP elektronik, memperbarui data Kartu Keluarga, mencatat kelahiran atau kematian, maupun mengurus dokumen lainnya. Pengalaman sehari-hari ini menunjukkan bahwa pelayanan administrasi kependudukan bukan sekadar urusan administratif, melainkan juga menyangkut hak-hak dasar warga negara. Oleh karena itu, membahas bagaimana birokrat garis depan menggunakan diskresi mereka dalam memberikan layanan menjadi hal yang sangat penting dan menarik untuk diteliti.

Sebagai warga negara, peneliti sendiri tidak asing dengan pengalaman berurusan di kantor Dukcapil. Pengalaman tersebut memperlihatkan dinamika yang cukup kompleks. Ada saat-saat ketika pelayanan berjalan lancar dan cepat, namun ada juga saat-saat di mana pelayanan terasa lambat, prosedur membingungkan, atau petugas tampak kurang ramah. Dari pengalaman tersebut, terlihat jelas bahwa kualitas pelayanan sering kali ditentukan bukan hanya oleh aturan atau sistem yang ada, tetapi juga oleh bagaimana aparatur di lapangan mengambil keputusan. Tindakan kecil seperti memberi prioritas kepada warga lanjut usia atau menunda pelayanan karena dokumen yang tidak lengkap adalah contoh nyata dari diskresi, yang sangat mempengaruhi kepuasan masyarakat.

Alasan lain memilih topik ini adalah karena diskresi memiliki dua sisi yang menarik untuk dipelajari. Di satu sisi, diskresi memberikan peluang untuk menciptakan pelayanan publik yang lebih fleksibel dan manusiawi. Aparatur dapat menyesuaikan aturan dengan kebutuhan nyata masyarakat, sehingga pelayanan menjadi lebih responsif dan tidak kaku. Misalnya, dalam kasus di mana akta kelahiran harus segera diterbitkan untuk keperluan pendidikan anak meskipun dokumen pendukungnya belum lengkap. Dalam situasi seperti ini, diskresi dari petugas bisa menjadi solusi yang sangat membantu. Namun, di sisi lain, diskresi juga mengandung risiko maladministrasi. Jika digunakan tanpa pertimbangan yang baik, diskresi dapat membuka peluang untuk praktik pungutan liar, diskriminasi, atau perlakuan tidak adil. Hayati (2021) menunjukkan bahwa maladministrasi dalam pelayanan publik sering kali berakar dari penggunaan kewenangan yang tidak akuntabel.

Akhirnya, alasan terbesar memilih judul ini adalah karena penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat langsung bagi masyarakat. Administrasi kependudukan adalah salah satu jenis pelayanan yang menyentuh hampir seluruh lapisan masyarakat, tanpa terkecuali. Setiap warga negara membutuhkan dokumen kependudukan untuk menjalani kehidupan sehari-hari. Jika pelayanan ini dapat diperbaiki, dampaknya akan terasa sangat luas. Penelitian ini diharapkan menjadi salah satu upaya kecil untuk mendorong perbaikan tersebut, dengan cara memberikan gambaran nyata tentang bagaimana diskresi digunakan di lapangan dan bagaimana kebijakan dapat mendukung penggunaan diskresi yang lebih adil, transparan, dan akuntabel.

**DAFTAR PUSTAKA**

Anwar, R. R., Suaedi, F., & Nugroho, K. (2024). The Role of Street-level Bureaucracy in Licensing Services for Coal Mining Management in South Kalimantan. *Jurnal Manajemen Pelayanan Publik*, *8*(3), 825–841. https://doi.org/10.24198/jmpp.v8i3.54149

Ashari, A., & Sallu, S. (2023). Digitalisasi Kualitas Pelayanan Publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. *Remik*, *7*(1), 342–351. https://doi.org/10.33395/remik.v7i1.11984

Badan Pusat Statistik. (2024). *Laporan Kinerja Direktorat Statistik Kependudukan dan Ketenagakerjaan Tahun 2024*.

Dukcapil, D. (2023). *Buku Saku Dafduk & Capil 2023*. 1–282.

Haniifah Rihadatulsyani, Rachmawati Novaria, & Adi Soesiantoro. (2024). Analisis Kualitas Pelayanan Online Pendaftaran Administrasi Kependudukan (Poedak) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gresik. *Desentralisasi : Jurnal Hukum, Kebijakan Publik, Dan Pemerintahan*, *2*(1), 147–174. https://doi.org/10.62383/desentralisasi.v2i1.418

Hayati, M. (2021). Maladministrasi Dalam Tindakan Pemerintah. *Wasaka Hukum*, *9*(1), 113–150. https://ojs.stihsa-bjm.ac.id/index.php/wasaka/article/view/35

Khanifa, O. N., & Permana, D. F. (2025). *Pengaruh pemanfaatan media sosial, profesionalisme pegawai, dan tata ruang kantor terhadap kualitas pelayanan pada Mall Pelayanan Publik (MPP) Kabupaten Batang*. Business and Accounting Education Journal, 6(1), 188–201. https://doi.org/10.15294/baej.v6i1.13488

Madani, M., Irvan Nur Iva, M., & Amiruddin, I. (2021). Peran Street Level Bureaucracy dalam Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kota Makassar. *Kolaborasi : Jurnal Administrasi Publik*, *7*(3), 333–343. http://journal.unismuh.ac.id/index.php/kolaborasi

Nugrahini, I., Sulistyaningrum, C. D., & Umam, M. C. (2023). Kualitas pelayanan publik pada Dinas Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surakarta. *JIKAP (Jurnal Informasi Dan Komunikasi Administrasi Perkantoran)*, *7*(3), 262. https://doi.org/10.20961/jikap.v7i3.62013

Nur Khanifa, O. (2025). Pengaruh Pemanfaatan Media Sosial, Profesionalisme Pegawai, Dan Tata Ruang Kantor Terhadap Kualitas Pelayanan Pada Mall Pelayanan Publik (MPP) Kabupaten Batang. *Business and Accounting Education Journal*, *6*(1), 188–201. https://doi.org/10.15294/baej.v6i1.13488

Ombudsman Republik Indonesia. (2022). Laporan Tahunan 2022 Bagi Pemulihan Pelayanan Publik Mengawasi Yang Lebih Kuat. In *Ombusdsman RI*.

Ombudsman Republik Indonesia. (2022). *Penyelesaian laporan masyarakat dan pencegahan maladministrasi tahun 2022*. Ombudsman RI.

Pasaribu, S. P. (2024). *Laporan kinerja Direktorat Statistik Kependudukan dan Ketenagakerjaan tahun 2024*. Laporan Kinerja.

Pemerintah Kota Denpasar. (2023). *Keputusan Walikota Denpasar tentang standar operasional prosedur pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Denpasar*.

Rihadatulsyani, H., Novaria, R., & Soesiantoro, A. (2025). *Analisis kualitas pelayanan online pendaftaran administrasi kependudukan (Poedak) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gresik*. Desentralisasi: Jurnal Hukum, Kebijakan Publik, dan Pemerintahan, 2(1), 147-174. [https://doi.org/10.62383/desentralisasi.v2i1.418](https://doi.org/10.62383/desentralisasi.v2i1.418?utm_source=chatgpt.com" \t "_new)

Setyabudi, T. (2023). *Buku Saku Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil 2023*. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

Tahir, M. I., Hendiyani, M. F., Maryani, D., & Kartika, D. I. (2022). Implementation Information Technology Governance in Licensing Service At Sumedang Regency. *Sosiohumaniora*, *24*(3), 371. https://doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v24i3.38985

Wahyudi, A. (2017). Problematizations of Discretion Policy in Indonesia’s Administration Law Number 30 of 2014. *Jurnal Bina Praja*, *9*(1), 73–81. https://doi.org/10.21787/jbp.09.2017.73-81

Yuwono, M. (2020). *Rencana strategis Kedeputian Bidang Statistik Sosial 2020-2024*. Badan Pusat Statistik.