

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Berdasarkan data *World Population review*, Indonesia menempati posisi keempat sebagai negara dengan populasi terbanyak di dunia, setelah Amerika Serikat, dengan jumlah penduduk 283.488.000 jiwa pada semester pertama tahun 2024. Angka ini menunjukkan peningkatan sebesar 0,82% dari tahun sebelumnya. Namun, persebaran penduduk di Indonesia sangat tidak merata. Mayoritas penduduk, yaitu sebesar 55,93% terkonsentrasi di pulau di Pulau Jawa, diikuti oleh Sumatera (21,81%), Sulawesi (7.36%), Kalimantan (6,18%), Bali dan Nusa Tenggara (5,56%), serta Papua (2%) dan Maluku (1,16%)

Kondisi ini mencerminkan ketimpangan distribusi penduduk yang signifikan di Indonesia. Ketidakmerataan populasi ini berdampak pada berbagai aspek, termasuk ekonomi, pendidikan, dan infrastruktur, yang cenderung lebih berkembang di wilayah padat penduduk dan turut mempengaruhi aksesibilitas layanan publik, terutama di wilayah dengan infrastruktur dan sumber daya yang terbatas.

Persebaran penduduk yang tidak merata menimbulkan tantangan bagi pemerintah dalam merencanakan dan mendistribusikan sumber daya secara efektif, sehingga kondisi tersebut mengharuskan pemerintah untuk menerapkan langkah-langkah atau kebijakan dengan memanfaatkan sistem digital sebagai upaya meningkatkan aksesibilitas terhadap pelayanan publik.

Salah satu alternatif untuk merealisasikan pengelolaan pemerintahan yang optimal serta efisien adalah dengan pembentukan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). SPBE adalah model pengaturan pemerintahan yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) secara menyeluruh. Tujuannya adalah agar pemerintah bisa bekerja lebih cepat, transparan, dan mudah diakses oleh masyarakat. Dengan SPBE, masyarakat dapat mengakses informasi dan layanan pemerintah secara langsung melalui internet. Ini sejalan dengan harapan masyarakat akan pemerintahan yang

responsif dan terbuka (Dadang uwanda, 2022).

Arus globalisasi yang saat ini terjadi mempengaruhi berbagai aspek kehidupan, globalisasi di bidang teknologi membawa inovasi-inovasi dari satu negara ke negara lain. Hal tersebut ikut membawa dampak bagi sistem pemerintahan, terutama dalam efisiensi dan transparansi pelayanan publik. Pelayanan publik (*public service*) merupakan upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk memberikan layanan kepada masyarakat di berbagai sektor. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, pelayanan publik di definisikan sebagai proses penyediaan barang, jasa, atau layanan administratif tidak terkecuali bidang administrasi kependudukan.

Peningkatan pesat dalam penggunaan teknologi informasi telah mendorong pemerintah untuk melakukan transformasi digital dalam proses pelayanan publik. Langkah ini dianggap sebagai solusi yang efektif dan efisien untuk menangani berbagai permasalahan, memenuhi kebutuhan masyarakat sesuai amanat Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 sebagai pelaksana Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang pelayanan Publik. Hal ini mendorong berbagai lembaga pemerintah untuk terus berinovasi dan mengembangkan kebijakan yang mendukung digitalisasi, agar dapat menyediakan layanan publik yang lebih mudah, cepat, dan transparan bagi masyarakat.

Menindaklanjuti dorongan inovasi tersebut, Kementerian Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil) menginisiasi program Identitas Kependudukan Digital (IKD) yang diatur dalam Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2022 tentang Standar dan Spesifikasi Perangkat Keras, Perangkat Lunak, dan Blanko Kartu Tanda Penduduk Elektronik serta Penyelenggaraan Identitas Kependudukan Digital. Program ini dirancang untuk mempercepat layanan administratif serta meningkatkan efisiensi dan aksesibilitas, yang sejalan dengan instruksi Presiden Nomor 82 Tahun 2023 tentang Percepatan Transformasi Digital dan Keterpaduan Layanan Digital Nasional yang mengarahkan penggunaan sistem digital yang lebih praktis dan terintegrasi.

Identitas Kependudukan Digital (IKD) memiliki tiga fungsi utama. Pertama, IKD berperan sebagai “KTP Digital” untuk menghilangkan kebutuhan fotokopi KTP fisik. Kedua, berfungsi sebagai *Single Sign On (SSO)* yang memungkinkan verifikasi identitas secara daring untuk mengakses berbagai layanan *online*, sehingga meniadakan proses unggah swafoto dengan KTP. Ketiga, IKD berfungsi sebagai dompet digital untuk menyimpan dokumen kependudukan lainnya seperti Kartu Keluarga, Kartu Identitas Anak, Akta Kelahiran, dan dokumen penting lainnya (Dukcapil, 2024)

Kebijakan digitalisasi KTP-el merupakan respon atas berbagai hambatan dalam pelayanan administrasi kependudukan. Hambatan tersebut meliputi kelangkaan blanko KTP-el yang menjadi keluhan masyarakat, biaya pengadaan yang tinggi untuk blanko dan peralatan seperti *printer, ribbon, cleaning kit*, hingga *film*, serta jaringan internet yang kurang stabil di beberapa wilayah yang menyebabkan kegagalan dalam proses perekaman dan pencetakan data. Menyikapi permasalahan tersebut Direktur Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dirjen Dukcapil) Kementerian Dalam Negeri saat itu, Zudan Arif Fakhrullah dalam Rakornas Dukcapil 2023 di Manado, menyatakan bahwa pengadaan blanko KTP-el tidak akan ditambah, melainkan didigitalkan. (Melani, 2023)

Penerapan Identitas Kependudukan Digital (IKD) telah dilakukan secara bertahap sejak tahun 2022, menyoar Aparatur Sipil Negara (ASN) Ditjen Dukcapil, Dukcapil tingkat provinsi, Kabupaten/Kota, Kementerian/Lembaga, dan tahun 2023 menyoar Aparatur Sipil Negara (ASN) seluruh Indonesia, pelajar/mahasiswa, dan masyarakat umum (Hardiantoro, 2023). Untuk mendorong adopsi massal, pemerintah menetapkan target nasional, agar 30% dari total penduduk wajib KTP-el melakukan aktivasi IKD pada akhir tahun 2024.

Namun, realisasi di tingkat nasional masih jauh dari target. Data nasional per 26 Februari 2024 menunjukkan bahwa capaian aktivasi baru mencapai 3.56%. Kesenjangan signifikan antara target dan capaian ini menjadi

tantangan besar yang juga tercermin di tingkat daerah, salah satunya adalah Kabupaten Garut yang merupakan satu dari 50 lokasi uji coba IKD.

Sebagai daerah uji coba, Kabupaten Garut menghadapi tantangan yang kompleks. Dengan luas wilayah 3.065,19 dan populasi 2.790.000 jiwa. Garut dihadapkan pada masalah kesenjangan sosial dan pembangunan, serta infrastruktur internet yang belum merata. Tantangan struktural ini diperparah oleh rekam jejak penerapan kebijakan *e-Government* di Kabupaten Garut yang belum optimal. Penelitian oleh Rahmat et al., (2020) menunjukkan bahwa adopsi layanan kependudukan secara *online* di Garut lebih rendah dibandingkan layanan manual, yang disebabkan oleh kurangnya sosialisasi dan minimnya literasi digital masyarakat. Tantangan-tantangan tersebut menyebabkan sebagian masyarakat merasa kebijakan IKD kurang relevan atau tidak mereka butuhkan. Meskipun demikian, Disdukcapil Garut terus berupaya untuk meningkatkan adopsi IKD di tengah kondisi tersebut.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Garut telah menerapkan kebijakan aktivasi Identitas Kependudukan Digital (IKD) secara bertahap sejak tahun 2022. Fase awal ini berfokus pada pengenalan dan edukasi dengan menysasar kelompok spesifik, mulai dari lingkungan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), mahasiswa, hingga masyarakat umum, untuk memperkenalkan manfaat dan cara aktivasi IKD.

Dalam mempercepat adopsi IKD, Disdukcapil Kabupaten Garut mengambil langkah yang lebih tegas sesuai arahan pemerintah pusat. Dengan memberlakukan kewajiban aktivasi IKD bagi masyarakat yang mengajukan permohonan cetak ulang KTP-el karena hilang atau rusak. Sementara itu, pencetakan KTP-el fisik diprioritaskan hanya untuk pemilih pemula sebagai persiapan Pilkada 2024.

Kebijakan wajib aktivasi ini tetap memberikan pengecualian bagi kelompok tertentu, seperti lansia dan warga yang tidak memiliki gawai yang mendukung. Meskipun demikian, penerapan kebijakan ini menimbulkan beragam respons di tengah masyarakat, terutama dari mereka yang masih membutuhkan KTP-el fisik untuk persyaratan vital seperti melamar pekerjaan

atau mengakses layanan perbankan yang belum terintegrasi dengan sistem IKD.

Capaian aktivasi Identitas Kependudukan Digital (IKD) di Kabupaten Garut pada 2024 masih sangat rendah, yaitu hanya sekitar 2,26%. Angka tersebut jauh di bawah target nasional yang ditetapkan sebesar 30% atau setara dengan 579.756 penduduk Kabupaten Garut. Menurut data yang diperoleh dari pra-wawancara dengan Bapak Saptian selaku staf bidang PIAK Disdukcapil Kabupaten Garut pada 13 Desember 2024, rincian jumlah aktivasi per bulan pada tahun 2024 disajikan pada grafik berikut:

**Grafik 1.1**

**Jumlah Aktivasi IKD Disdukcapil Kabupaten Garut Tahun 2024**



Sumber: Disdukcapil Kabupaten Garut Tahun 2024 (Diolah Peneliti)

Grafik di atas menunjukkan bahwa jumlah aktivasi IKD tertinggi terjadi pada bulan Januari dengan jumlah 4.574 aktivasi. Hal ini kemungkinan besar dipengaruhi oleh adanya upaya masif dari pemerintah daerah dalam bentuk peluncuran program atau intensifikasi sosialisasi di awal tahun. Namun, setelah bulan Januari, jumlah aktivasi mengalami tren penurunan yang cukup signifikan hingga akhir tahun. Penurunan ini dapat disebabkan oleh menurunnya intensitas sosialisasi, berkurangnya antusiasme masyarakat, atau adanya kendala teknis dan prioritas program pemerintah daerah lainnya.

Hal tersebut menunjukkan jika implementasi kebijakan Identitas Kependudukan Digital (IKD) belum berjalan optimal, dan dipengaruhi oleh beberapa faktor yang saling berkaitan. Faktor pertama adalah lingkungan dan ekonomi. Berdasarkan data dari Open Data Jabar, Garut merupakan Kabupaten dengan jumlah desa tanpa koneksi internet terbanyak di Jawa Barat, yaitu sebanyak 66 desa yang masuk kategori *blankspot*. Selain itu data dari Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan lebih dari 82.000 warga Garut hidup dalam kemiskinan ekstrem, yang membatasi kemampuan mereka untuk memiliki perangkat digital yang diperlukan untuk mengakses IKD.

Faktor kedua adalah rendahnya literasi digital. Meskipun pemerintah Kabupaten Garut telah mengadakan berbagai program untuk meningkatkan literasi digital masyarakat, seperti seminar dan edukasi tak terkecuali bagi lansia. Namun, hal ini masih menjadi permasalahan yang menonjol di tengah masyarakat, seperti penelitian yang dilakukan oleh Epril,dkk (2020) dalam penelitian tersebut menyebutkan bahwa masih ada desa di Kabupaten Garut yang buta digital dan masih jauh jika dikatakan faham digital, Sebagian masyarakat bahkan belum memahami istilah daring, hingga penggunaan fitur-fitur dalam aplikasi komunikasi seperti WhatsApp.

Adanya kendala infrastruktur, ekonomi, dan rendahnya literasi digital ini menjadi tantangan utama dalam penggunaan aplikasi IKD. Ditambah dengan kurangnya sumber daya agen pelaksana, target capaian aktivasi yang telah ditentukan menjadi sulit tercapai.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan Identitas Kependudukan Digital (IKD) di Kabupaten Garut belum berjalan optimal. Hal ini dibuktikan dengan capaian aktivasi pada akhir tahun 2024 baru mencapai 2,26% (43.665 jiwa), angka tersebut jauh dari target nasional sebesar 30%. Meskipun berbagai faktor penghambat eksternal seperti kondisi infrastruktur, ekonomi, dan sosial telah teridentifikasi, pemahaman mengenai bagaimana kinerja organisasi pelaksana (Disdukcapil) dalam menghadapi tantangan tersebut masih belum terurai secara sistematis.

Kesenjangan antara tujuan kebijakan dengan realitas di lapangan ini meyakini celah penelitian (*reseach gap*) yang akan diisi oleh penelitian ini yakni:

- Belum ada penelitian yang menganalisis implementasi kebijakan Identitas Kependudukan Digital (IKD) secara spesifik di Disdukcapil Kabupaten Garut
- Belum adanya analisis sistematis mengenai faktor-faktor internal dan eksternal organisasi pelaksana (Disdukcapil Kabupaten Garut) yang secara spesifik menyebabkan implementasi IKD belum optimal.
- Perlunya kajian yang tidak hanya mengidentifikasi masalah, tetapi juga menganalisis proses implementasi secara terstruktur menggunakan kerangka teori yang relevan untuk memahami interaksi antar variabel.

Untuk mengisi celah tersebut, penelitian ini akan menggunakan kerangka teori implementasi kebijakan dari Cheema dan Rondinelli (1983) untuk menganalisis permasalahan yang ada secara komprehensif melalui empat dimensi: (1) kondisi lingkungan (2) hubungan antar organisasi (3) sumber daya organisasi untuk implementasi (4) karakteristik dan kemampuan agen pelaksana. Oleh karena itu, peneliti akan melakukan kajian terhadap pelaksanaan penerapan kebijakan Identitas Kependudukan Digital (IKD) di Kabupaten Garut dengan judul penelitian **“Implementasi Kebijakan Identitas Kependudukan Digital (IKD) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Garut”**

## **B. Identifikasi masalah**

1. Implementasi yang belum optimal dan menunjukkan adanya ketimpangan antara kebijakan yang diidealkan dengan realita di lapangan, yang tercermin dari rendahnya jumlah penduduk yang melakukan aktivasi, yakni sekitar 2,26% dari target yang seharusnya yakni 30% di tahun 2024.
2. Rendahnya adopsi IKD oleh masyarakat dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti tingkat literasi digital yang belum merata, keterbatasan akses terhadap teknologi dan internet, serta kondisi sosial-ekonomi.

3. Terjadi benturan antara kebijakan wajib aktivasi IKD dengan realitas di lapangan, di mana banyak lembaga layanan eksternal yang belum mengintegrasikan IKD.
4. Adopsi e-government di Disdukcapil belum optimal, yang terlihat dari masih dominannya permintaan layanan manual dan adanya keterbatasan sumber daya manusia yang ahli untuk mendukung implementasi kebijakan digital secara masif.

### **C. Rumusan masalah**

Berdasarkan pada fenomena masalah di atas, peneliti merumuskan beberapa permasalahan, yaitu:

1. Bagaimana kondisi lingkungan internal dan eksternal Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Garut dalam implementasi kebijakan Identitas Kependudukan Digital (IKD) di Kabupaten Garut?
2. Bagaimana hubungan organisasi antara Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Garut dengan para pemangku kepentingan, dalam implementasi kebijakan Identitas Kependudukan Digital (IKD) di Kabupaten Garut?
3. Bagaimana sumber daya yang tersedia di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Garut, dalam implementasi kebijakan Identitas Kependudukan Digital (IKD) di Kabupaten Garut?
4. Bagaimana karakteristik dan kemampuan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Garut dalam implementasi kebijakan Identitas Kependudukan Digital (IKD) di Kabupaten Garut?

### **D. Tujuan penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah diidentifikasi, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui dan mendeskripsikan kondisi lingkungan internal dan eksternal Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kabupaten Garut, dalam implementasi kebijakan Identitas Kependudukan Digital (IKD).

2. Mengetahui dan mendeskripsikan hubungan antar Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Garut dengan para pemangku kepentingan dalam implementasi kebijakan Identitas Kependudukan Digital (IKD) di Kabupaten Garut.
3. Mengetahui dan mendeskripsikan ketersediaan dan kecukupan sumber daya yang dimiliki oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Garut dalam implementasi kebijakan Identitas Kependudukan Digital (IKD) di Kabupaten Garut.
4. Mengetahui dan mendeskripsikan karakteristik dan kemampuan dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Garut, dalam implementasi kebijakan Identitas Kependudukan Digital (IKD).

#### **E. Kegunaan Penelitian**

##### 1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang administrasi publik, dengan memberikan temuan baru terkait penerapan teori dalam praktik. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi rujukan bagi penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan administrasi kependudukan, dan teknologi informasi.

##### 2. Kegunaan Praktis

- a) Bagi Peneliti, hasil penelitian ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana di Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, dan diharapkan dapat berkontribusi dalam meningkatkan pemahaman dan pengalaman penulis dalam pengetahuan mengenai Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil, selain itu penelitian ini diharapkan dapat memberikan solusi untuk permasalahan yang sedang diteliti.
- b) Bagi Instansi, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan rekomendasi bagi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Garut, khususnya dalam membantu memberikan gambaran dan membantu dalam merancang Solusi yang dapat digunakan dalam

memastikan bahwa identitas kependudukan digital (IKD) dapat dimanfaatkan oleh berbagai elemen masyarakat.

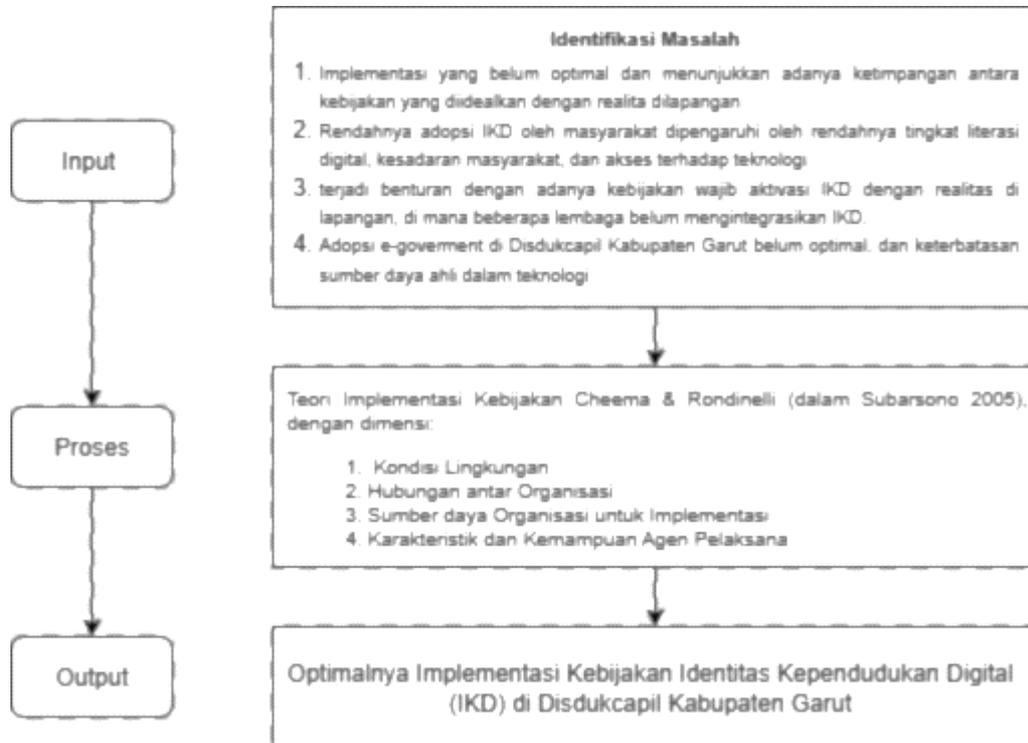
- c) Bagi Universitas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi positif bagi proses pembelajaran di universitas, khususnya dalam pengembangan ilmu di bidang Administrasi Publik.

#### **F. Kerangka berpikir**

Kerangka berpikir digunakan sebagai landasan sistematis yang berguna sebagai pedoman dalam membahas permasalahan yang dibahas didalam penelitian. Penelitian ini bermaksud untuk membahas bagaimana kebijakan Identitas Kependudukan Digital (IKD) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Garut di implementasikan dengan menggunakan teori implementasi kebijakan publik Cheema dan Rondinelli (1983) dalam Subarsono (2005). Teori ini mengidentifikasi empat faktor yang menjadi parameter keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu: (1) kondisi lingkungan, (2) hubungan antar organisasi, (3) sumber daya organisasi, karakter dan (4) kemampuan agen pelaksana.

Dimensi penilaian implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Cheema dan Rondinelli dianggap cocok, terutama jika dilihat dari karakteristik kebijakan yang merupakan kebijakan desentralisasi. Sehingga model ini memberikan kerangka kerja yang komprehensif dalam menganalisis bagaimana kebijakan desentralisasi dapat diimplementasikan di tingkat lokal. Maka kerangka berpikir yang dapat digambarkan adalah sebagai berikut:

**Gambar 1.1**  
**Kerangka Berpikir**



Sumber: Diolah peneliti (2025)