



## Decentralization of Public Services through Representation of The UPTD Dukcapil to Improve Accessibility in Remote Areas

Muhammad Helvanza<sup>1\*</sup>, Suci Prasita Dewi<sup>2</sup>

[34.0093@praja.ipdn.ac.id](mailto:34.0093@praja.ipdn.ac.id), Institut Pemerintahan Dalam Negeri<sup>1\*</sup>

[suciprasita@ipdn.ac.id](mailto:suciprasita@ipdn.ac.id), Institut Pemerintahan Dalam Negeri<sup>2</sup>

Received: 05-10-2025, Accepted: 29-12-2025; Published Online: 31-12-2025

**\*Corresponding Author**

### ABSTRACT

This study analyzes the implementation of public service decentralization through the representation of the Population and Civil Registration Technical Implementation Unit (UPTD Dukcapil) in improving the accessibility of civil registration services in remote areas. Using a qualitative case study approach at the UPTD Dukcapil of Merlung Subdistrict, Tanjung Jabung Barat Regency, data were collected through interviews, observations, and documentation, and analyzed using Miles and Huberman interactive model. The findings show that the reactivation of the UPTD after the deactivation of the Machine to Machine (M2M) network significantly increased public access to civil registration services, recording 133 services in three operational days, dominated by e-ID card (e-KTP) registrations. Merlung's strategic location positions it as a service hub for surrounding and neighboring districts. However, challenges persist, including logistical shortages, power outages, and limited local authority due to the unit's subordination to the regency's civil registration office. The study concludes that decentralization through UPTD effectively reduces spatial barriers and service disparities but requires stronger resource support, institutional coordination, and a balanced policy between national standardization and local responsiveness.

**Keywords:** decentralization, public service, Dukcapil, UPTD, remote areas, accessibility.

### ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis implementasi desentralisasi pelayanan publik melalui representasi Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil) dalam meningkatkan aksesibilitas layanan administrasi kependudukan di wilayah terpencil. Studi kasus dilakukan di UPTD Dukcapil Kecamatan Merlung, Kabupaten Tanjung Jabung Barat, dengan pendekatan kualitatif melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi, serta analisis data model interaktif Miles and Huberman. Hasil penelitian menunjukkan bahwa reaktivasi UPTD pasca penonaktifan jaringan *Machine to Machine (M2M)* meningkatkan akses masyarakat terhadap layanan kependudukan, dengan total 133 layanan selama tiga hari operasional awal, didominasi perekaman e-KTP. Posisi geografis Merlung yang strategis menjadikannya simpul pelayanan bagi wilayah sekitar dan kabupaten tetangga. Namun, kendala seperti keterbatasan logistik, gangguan listrik, serta keterbatasan kewenangan lokal

akibat struktur kelembagaan yang masih terpusat tetap menjadi hambatan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa desentralisasi pelayanan melalui UPTD efektif memperpendek jarak dan waktu layanan, namun keberlanjutannya memerlukan dukungan sumber daya, koordinasi kelembagaan, serta keseimbangan antara standarisasi nasional dan responsivitas lokal.

**Kata kunci:** desentralisasi, pelayanan publik, Dukcapil, UPTD, wilayah terpencil, aksesibilitas.

## PENDAHULUAN

Desentralisasi pelayanan publik merupakan pilar penting dalam implementasi tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), khususnya dalam menjamin pemenuhan hak dasar masyarakat secara merata dan berkualitas (Lestari & Santoso, 2022). Dalam ranah administrasi kependudukan, desentralisasi pelayanan melalui Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil) dipandang sebagai instrumen strategis untuk mendekatkan layanan dokumentasi kependudukan kepada masyarakat, terutama di wilayah terpencil yang memiliki keterbatasan akses geografis dan infrastruktur (Fadhil & Ilham, 2019). Pendekatan ini selaras dengan paradigma *New Public Service* yang menempatkan negara sebagai pelayan warga melalui mekanisme representasi institusional yang responsif dan kontekstual.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan, negara menegaskan komitmennya dalam menyediakan layanan kependudukan yang berkualitas dan inklusif bagi seluruh warga negara. Komitmen tersebut diperkuat melalui Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), yang mendorong integrasi teknologi informasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Namun demikian, dalam praktiknya, transformasi digital dan desentralisasi pelayanan Dukcapil belum sepenuhnya berjalan seiring, terutama ketika tuntutan standarisasi sistem nasional berhadapan dengan kebutuhan adaptasi lokal di wilayah terpencil.

Wilayah terpencil menghadapi tantangan yang lebih kompleks dalam mengakses layanan administrasi kependudukan. Keterbatasan infrastruktur, jarak yang jauh dari pusat pelayanan, serta kondisi sosial ekonomi masyarakat menjadi faktor penghambat utama dalam pemenuhan hak atas dokumen kependudukan (Jayanthi & Dinaseviani, 2022). Padahal, data dari Badan Pusat Statistik (2023), menunjukkan bahwa kepemilikan dokumen kependudukan yang lengkap berkorelasi positif dengan akses masyarakat terhadap berbagai program pemerintah dan layanan publik esensial sehingga keterbatasan akses terhadap layanan Dukcapil tidak

hanya berdampak administratif, tetapi juga berimplikasi langsung pada kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat.

Dalam konteks tersebut, pembentukan UPTD Dukcapil di tingkat kecamatan merepresentasikan penerapan prinsip subsidiaritas, yaitu penyelenggaraan layanan publik pada level pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat. Pendekatan *bringing services closer to people* ini mencerminkan *place-based approach* yang mengakui bahwa setiap wilayah memiliki karakteristik dan kebutuhan spesifik, sehingga menuntut strategi pelayanan yang disesuaikan dengan konteks lokal (Fitriana, 2024). Secara normatif, pendekatan ini sejalan dengan prinsip *good governance* yang menekankan responsivitas, partisipasi, dan efektivitas pelayanan publik.

Namun, implementasi desentralisasi pelayanan Dukcapil melalui UPTD tidak terlepas dari dilema kebijakan antara kebutuhan standarisasi nasional dan fleksibilitas lokal. Sistem administrasi kependudukan yang terintegrasi secara nasional menuntut standarisasi teknologi dan prosedur yang ketat untuk menjamin keamanan serta integritas data kependudukan (Sihombing et al., 2025). Di sisi lain, realitas wilayah terpencil menuntut adanya kelonggaran implementasi agar layanan tetap dapat diakses secara efektif oleh masyarakat.

Dilema tersebut tercermin dalam kebijakan penonaktifan sistem *Machine to Machine* (M2M) di tingkat kecamatan yang diberlakukan oleh Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kementerian Dalam Negeri. Meskipun kebijakan ini ditujukan untuk memperkuat keamanan data, implikasinya adalah penghentian layanan perekaman e-KTP di tingkat kecamatan, sehingga masyarakat kembali harus mengakses layanan di pusat kabupaten. Kondisi ini menunjukkan adanya ketegangan antara tujuan desentralisasi pelayanan dan praktik kebijakan yang bersifat sentralistik.

Menariknya, praktik reaktivasi selektif sistem M2M di beberapa daerah, termasuk Kecamatan Merlung, Kabupaten Tanjung Jabung Barat, menunjukkan bahwa implementasi kebijakan nasional tidak selalu bersifat seragam. Fenomena ini mengindikasikan adanya ruang diskresi dan negosiasi kebijakan di tingkat lokal yang memengaruhi keberlangsungan representasi pelayanan Dukcapil melalui UPTD. Namun, hingga saat ini, kajian yang secara spesifik mengelaborasi dinamika tersebut serta implikasinya terhadap aksesibilitas layanan administrasi kependudukan di wilayah terpencil masih relatif terbatas.

Oleh karena itu, kajian terhadap desentralisasi pelayanan Dukcapil melalui representasi UPTD di wilayah terpencil menjadi penting untuk memahami bagaimana kebijakan nasional

diimplementasikan dalam konteks lokal yang beragam, serta sejauh mana representasi kelembagaan di tingkat kecamatan mampu menjembatani kebutuhan standardisasi nasional dengan tuntutan aksesibilitas masyarakat. Analisis ini diharapkan dapat memberikan kontribusi empiris bagi pengembangan model desentralisasi pelayanan publik yang lebih adaptif dan berkeadilan, khususnya dalam konteks wilayah dengan tantangan geografis dan sosial ekonomi yang kompleks.

## **METODE**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan strategi studi kasus yang berfokus pada dinamika desentralisasi pelayanan publik melalui representasi UPTD Dukcapil di tingkat kecamatan. Pendekatan ini dipilih untuk memahami secara mendalam pengalaman, persepsi, serta praktik para aktor yang terlibat dalam penyelenggaraan layanan administrasi kependudukan di wilayah terpencil, khususnya dalam konteks kebijakan desentralisasi dan digitalisasi layanan (Miles and Huberman., 2014)

Lokasi penelitian ditentukan secara purposive, yaitu Kecamatan Merlung, Kabupaten Tanjung Jabung Barat, yang memiliki UPTD Dukcapil yang beroperasi dan ditempatkan di kantor kecamatan. Pemilihan lokasi didasarkan pada keterbatasan akses geografis menuju ibu kota kabupaten dengan waktu tempuh sekitar tiga jam, tingginya intensitas permintaan layanan administrasi kependudukan dari masyarakat lokal dan wilayah sekitar, serta adanya relasi kelembagaan yang khas antara UPTD Dukcapil, pemerintah kecamatan, dan Dinas Dukcapil Kabupaten yang memengaruhi pola implementasi pelayanan. Penelitian lapangan dilaksanakan pada bulan April hingga Mei 2025, dengan fokus pengamatan pada periode pasca-reaktivasi layanan UPTD Dukcapil Merlung setelah penonaktifan jaringan *Machine to Machine* (M2M).

Informan penelitian dipilih menggunakan teknik purposive sampling dengan mempertimbangkan keterlibatan langsung dalam proses penyelenggaraan maupun pemanfaatan layanan administrasi kependudukan. Informan terdiri atas Camat Merlung sebagai otoritas lokal, Kepala Seksi Pemerintahan Kecamatan yang aktivitas kerjanya terdampak langsung oleh operasional UPTD Dukcapil, tiga orang petugas UPTD Dukcapil yang ditugaskan melalui Surat Keputusan Dinas Dukcapil Kabupaten, serta delapan orang masyarakat pengguna layanan. Informan dari masyarakat dipilih berdasarkan variasi jenis layanan yang diakses, seperti e-KTP, Kartu Keluarga, dan akta kelahiran, serta perbedaan domisili antara masyarakat Kecamatan Merlung dan wilayah di sekitarnya.

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam secara semi-terstruktur kepada seluruh informan kunci untuk menggali pengalaman, persepsi, dan penilaian terhadap implementasi pelayanan Dukcapil di tingkat kecamatan. Selain itu, observasi partisipatif dilakukan terhadap proses pelayanan administrasi kependudukan di kantor Kecamatan Merlung, mencakup alur pelayanan, interaksi antara petugas dan masyarakat, serta dinamika penggunaan ruang dan fasilitas kantor selama periode lonjakan layanan pasca-reaktivasi. Studi dokumentasi juga dilakukan terhadap dokumen kebijakan dan data administratif, antara lain Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan, Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), data statistik pelayanan UPTD Dukcapil Merlung, serta dokumen internal terkait penugasan petugas dan operasional layanan.

Analisis data dilakukan menggunakan model analisis interaktif yang dikemukakan oleh Miles and Huberman (2014) yang meliputi proses reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi secara simultan sepanjang proses penelitian. Untuk menjaga kredibilitas temuan, dilakukan triangulasi sumber dengan membandingkan informasi yang diperoleh dari aparat kecamatan, petugas UPTD Dukcapil, dan masyarakat pengguna layanan, serta triangulasi metode melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi.

## **LITERATURE REVIEW**

Desentralisasi secara luas dipandang sebagai strategi untuk meningkatkan relevansi, responsivitas, dan aksesibilitas pelayanan publik melalui pelimpahan kewenangan pengambilan keputusan dan penyelenggaraan layanan ke tingkat lokal. Berbagai kajian empiris menunjukkan bahwa desentralisasi dapat memperkuat pemerataan dan efisiensi apabila didukung oleh kapasitas lokal, mekanisme akuntabilitas, serta ketersediaan sumber daya yang memadai. Namun demikian, hasil pelaksanaannya bersifat bervariasi karena sangat dipengaruhi oleh struktur kelembagaan, kapasitas fiskal, serta kualitas tata kelola pemerintahan (Abimbola et al., 2019)

Dalam konteks administrasi kependudukan dan pencatatan sipil (*civil registration and vital statistics*), pelimpahan fungsi pencatatan kepada otoritas lokal terbukti mampu meningkatkan cakupan pendaftaran di beberapa negara karena mengurangi waktu tempuh dan hambatan birokrasi. Studi perbandingan oleh (Sanga et al., 2020) menemukan bahwa desentralisasi pendaftaran kelahiran di tingkat pemerintah daerah dapat meningkatkan ketepatan waktu dan kelengkapan dokumen kependudukan, asalkan didukung oleh rantai pasok

logistik yang kuat, pelatihan petugas, serta interoperabilitas sistem antara pusat dan daerah. Hal ini menunjukkan bahwa kedekatan layanan belum tentu efektif tanpa dukungan manajemen dan pengawasan yang memadai.

Hambatan terhadap akses layanan pencatatan sipil di wilayah pedesaan dan terpencil sering kali serupa dengan hambatan pada sektor pelayanan publik lainnya, seperti jarak fisik, biaya perjalanan, keterbatasan konektivitas digital, serta ketidakpastian jadwal layanan. Penelitian (Bennouna et al., 2016) yang menggunakan *Three Delays Model* dalam konteks pedesaan Indonesia menunjukkan bahwa keterlambatan dalam mencari, menjangkau, dan menerima layanan merupakan penyebab utama rendahnya tingkat pendaftaran penduduk di daerah terpencil. Oleh karena itu, desentralisasi perlu diimbangi dengan upaya membangun kapasitas lokal, sistem logistik yang tangguh, serta ketersediaan sumber daya yang berkesinambungan agar kedekatan geografis benar-benar terwujud menjadi akses pelayanan yang efektif.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

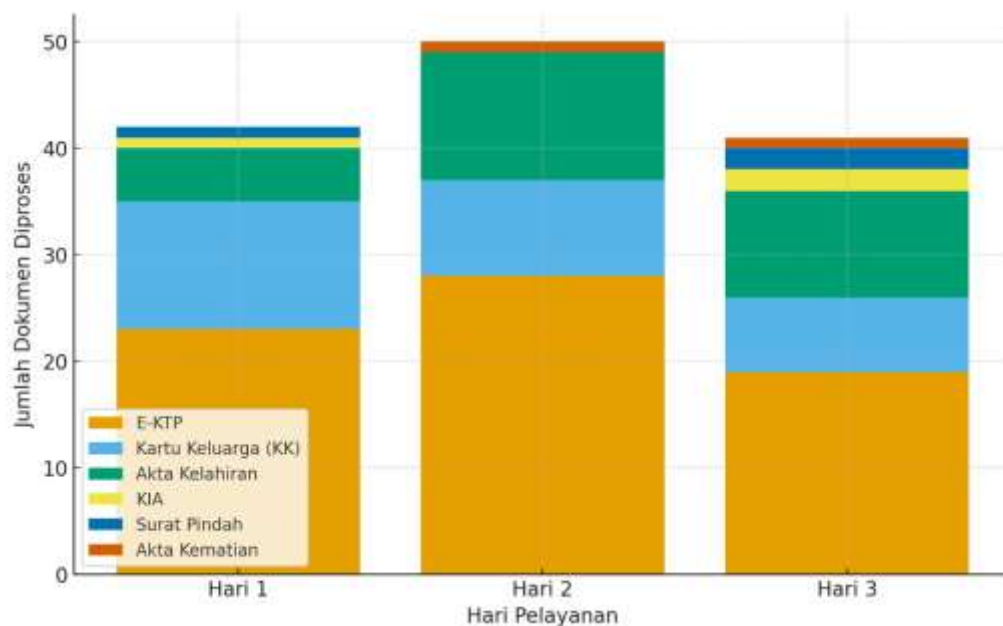
### **Karakteristik Layanan Administrasi Kependudukan Pasca-Reaktivasi UPTD**

Reaktivasi UPTD Dukcapil Merlung setelah penonaktifan jaringan M2M menunjukkan peningkatan signifikan dalam produksi layanan administrasi kependudukan. Data selama tiga hari operasional awal mencatat 133 layanan yang terdiri dari berbagai jenis dokumen kependudukan. Distribusi layanan didominasi oleh penerbitan e-KTP (52,6%), diikuti Kartu Keluarga (21%), dan akta kelahiran (20%), sementara sisanya meliputi Kartu Identitas Anak, surat pindah, dan akta kematian. Secara teoritis, hal ini menunjukkan bahwa desentralisasi pelayanan publik bertujuan meningkatkan *accessibility*, *responsiveness*, dan *efficiency* melalui pelimpahan fungsi pelayanan ke unit yang lebih dekat dengan masyarakat (Oates, 1972)

Dominasi layanan e-KTP mengindikasikan urgensi kepemilikan identitas dasar di kalangan masyarakat wilayah terpencil. Fenomena ini tidak hanya mencerminkan kebutuhan administratif rutin, tetapi juga mengindikasikan adanya akumulasi permintaan yang tertunda (*backlog*) akibat periode penonaktifan layanan. Temuan ini sejalan dengan penelitian Setiawan et al. (2022) yang mengidentifikasi bahwa aspek *reliability* dan *responsiveness* menjadi determinan utama kepuasan masyarakat terhadap layanan dasar seperti e-KTP dan KK di Kabupaten Barito Selatan. Tingginya permintaan dokumen identitas mencerminkan ketergantungan masyarakat pada layanan yang dekat dan dapat diandalkan, terutama

mengingat bahwa e-KTP merupakan prasyarat untuk mengakses berbagai layanan publik lainnya, seperti bantuan sosial, pelayanan kesehatan, dan pendidikan.

Proporsi layanan Kartu Keluarga dan akta kelahiran yang juga cukup tinggi menunjukkan bahwa masyarakat tidak hanya membutuhkan identitas individual, tetapi juga dokumentasi kependudukan yang komprehensif. Hal ini mengindikasikan bahwa UPTD Merlung telah berfungsi sebagai *one-stop service* untuk kebutuhan administrasi kependudukan dasar di wilayah tersebut.



**Gambar 1. Jumlah Pelayanan Administrasi Kependudukan di UPTD Dukcapil Kecamatan Merlung 3 Hari Pasca Re-aktivasi**

Sumber : Diolah peneliti Berdasarkan Rekap Data UPTD Dukcapil Merlung, 2025

Gambar 1 memperlihatkan aktivitas pelayanan administrasi kependudukan di UPTD Dukcapil Kecamatan Merlung selama tiga hari berturut-turut di bulan April 2025, setelah unit tersebut kembali beroperasi pasca penonaktifan jaringan *Machine to Machine (M2M)* oleh Ditjen Dukcapil Kementerian Dalam Negeri. Data menunjukkan variasi volume pelayanan dengan dominasi pengurusan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (e-KTP), diikuti oleh Kartu Keluarga (KK) dan Akta Kelahiran, sementara dokumen lain seperti Kartu Identitas Anak (KIA), Surat Pindah, dan Akta Kematian relatif lebih sedikit.

Secara rinci, pada hari pertama tercatat 23 perekaman e-KTP, 12 penerbitan KK, 5 akta kelahiran, 1 KIA, dan 1 surat pindah. Hari kedua menunjukkan peningkatan signifikan, yaitu 28 e-KTP, 9 KK, 12 akta kelahiran, dan 1 akta kematian. Sedangkan pada hari ketiga, jumlah

layanan sedikit menurun menjadi 19 e-KTP, 7 KK, 10 akta kelahiran, 2 KIA, 2 surat pindah, dan 1 akta kematian. Pola ini mengindikasikan bahwa e-KTP merupakan dokumen yang paling banyak diminati, sejalan dengan kebutuhan dasar masyarakat terhadap identitas resmi yang menjadi prasyarat utama dalam mengakses berbagai layanan publik dan bantuan sosial (Setiawan, 2022)

Temuan ini memperkuat argumen (Ramadhan & Yusuf, 2025) bahwa desentralisasi pelayanan publik melalui unit teknis di daerah memiliki implikasi langsung terhadap peningkatan aksesibilitas layanan. Dengan hadirnya UPTD Dukcapil di Merlung, masyarakat tidak lagi harus menempuh perjalanan hingga tiga jam menuju pusat pelayanan di Kuala Tungkal. Fenomena ini sejalan dengan prinsip subsidiaritas, yaitu penyelenggaraan pelayanan publik pada tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat

Data empiris menunjukkan bahwa tingginya permintaan terhadap layanan e-KTP dan KK disebabkan oleh dua faktor utama. Pertama, mobilitas penduduk lintas kabupaten yang cukup tinggi, di mana terdapat masyarakat dari Kabupaten Tebo dan Merangin yang datang ke Merlung untuk mengurus dokumen kependudukan. Kedua, keterbatasan akses geografis dan infrastruktur yang sebelumnya menjadi hambatan kini dapat diminimalkan melalui keberadaan UPTD tersebut (Darmawan et al., 2024). Dari sudut pandang model pelayanan publik, keberadaan UPTD Dukcapil Merlung dapat dikategorikan sebagai *place-based service delivery*, di mana desain layanan disesuaikan dengan karakteristik geografis dan sosial wilayah (Fitriana, 2025) yang menekankan pentingnya adaptasi kebijakan pelayanan terhadap konteks lokal wilayah terpencil.

Meskipun demikian, masih terdapat beberapa kendala teknis yang mempengaruhi efektivitas pelayanan. Berdasarkan hasil wawancara dengan Camat Merlung dan Kasi Pemerintahan, hambatan utama mencakup keterbatasan logistik seperti tinta printer dan *ribbon* perekaman e-KTP yang sering habis, serta pemadaman listrik yang menyebabkan pelayanan tertunda antara 3 hingga 7 hari. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun desentralisasi secara struktural telah berjalan, namun dukungan sumber daya dan infrastruktur belum optimal. Studi oleh Hujrman (2023) menyebut kondisi semacam ini sebagai “desentralisasi parsial”, yakni desentralisasi administratif tanpa dukungan teknis yang memadai.

Secara institusional, UPTD Dukcapil Merlung memiliki struktur organisasi yang unik. Tiga orang petugas UPTD berada di bawah kewenangan langsung Dinas Dukcapil Kabupaten Tanjung Jabung Barat, bukan di bawah camat. Namun, lokasi pelayanannya berada di kantor

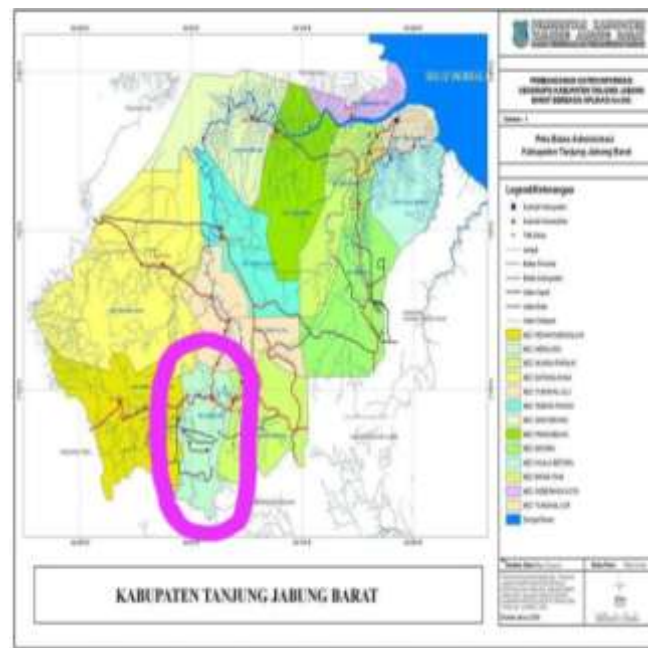


kecamatan karena efisiensi penggunaan aset pasca kebijakan rasionalisasi kelembagaan. Hal ini memperlihatkan bentuk koordinasi fungsional lintas unit yang menjadi salah satu ciri tata kelola pelayanan publik modern (Amelia Anggraini et al., 2022). Meskipun demikian, fenomena ini juga menimbulkan ambiguitas koordinatif antara tanggung jawab administratif dan teknis, sebagaimana diungkap oleh (Noor, 2016) dalam studi tentang paradoks desentralisasi pelayanan publik di pemerintahan daerah.

Dari perspektif pengguna layanan, wawancara dengan masyarakat menunjukkan bahwa keberadaan UPTD Dukcapil di Merlung sangat membantu, terutama dalam efisiensi waktu dan biaya perjalanan. Hal ini sejalan dengan temuan (Puspawati, 2016) yang menegaskan bahwa implementasi *New Public Management* (NPM) dan prinsip efisiensi pelayanan publik hanya efektif apabila didukung oleh pendekatan desentralisasi dan inovasi digital. Meski demikian, kendala teknis seperti keterlambatan pasokan bahan dan pemadaman listrik menunjukkan pentingnya sinergi lintas aktor, baik pemerintah kabupaten, kecamatan, maupun legislatif daerah (DPRD) yang dalam kasus ini turut berperan dalam pengadaan jaringan dan peralatan perekaman.

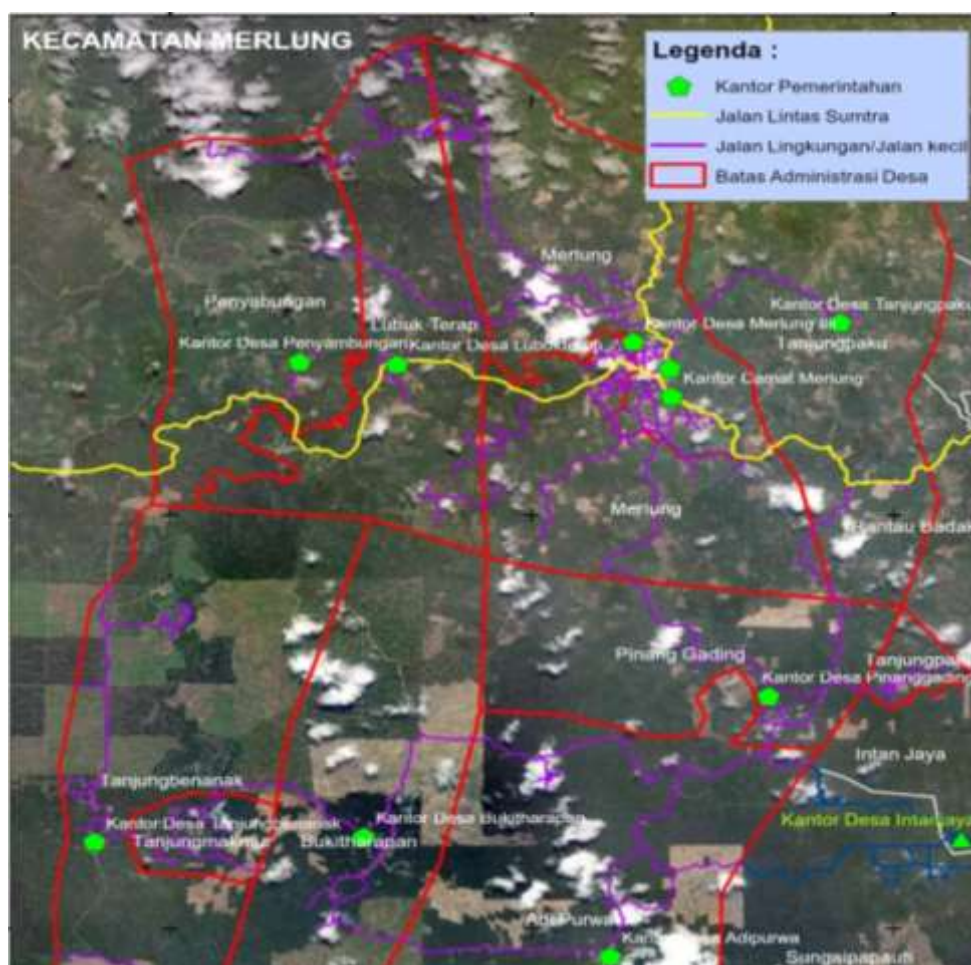
Hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa keberadaan UPTD Dukcapil Merlung merupakan wujud nyata dari implementasi desentralisasi pelayanan publik berbasis representasi institusional, yang mampu menjembatani kesenjangan geografis dan meningkatkan aksesibilitas layanan kependudukan di wilayah terpencil. Namun, keberlanjutannya sangat bergantung pada komitmen pembiayaan daerah, kesiapan infrastruktur teknologi, dan konsistensi kebijakan pusat-daerah dalam menjaga stabilitas sistem layanan kependudukan digital.

## Posisi Strategis UPTD dalam Konteks Geografis dan Aksesibilitas



**Gambar 2. Peta Kecamatan Merlung dan Kabupaten Tanjung Jabung**

Sumber : Pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Barat, 2025



Sumber : Pemerintah Kecamatan Merlung, 2025

Analisis geografis menunjukkan bahwa Kecamatan Merlung menempati posisi strategis sebagai simpul pelayanan bagi wilayah hinterland di bagian hulu Kabupaten Tanjung Jabung Barat. Jarak tempuh menuju ibu kota kabupaten yang mencapai  $\pm 3$  jam dengan kondisi infrastruktur jalan yang terbatas menjadikan akses terhadap pelayanan terpusat relatif mahal secara waktu dan biaya. Dalam konteks ini, keberadaan UPTD Dukcapil Merlung berfungsi sebagai mekanisme koreksi spasial terhadap ketimpangan akses layanan publik.

Secara teoritis, kondisi tersebut mempertegas argumen bahwa desentralisasi pelayanan publik tidak dapat dilepaskan dari dimensi geografis.. Studi Pusat Kajian Kinerja Otonomi Lembaga Administrasi Negara (2019) mengungkapkan bahwa kualitas pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh variasi kapasitas kelembagaan, dukungan anggaran, dan kesiapan infrastruktur antar daerah. Disparitas ini menjadi semakin signifikan dalam konteks geografis Indonesia yang terdiri atas ribuan pulau dengan karakteristik wilayah yang beragam, sehingga menuntut model representasi pelayanan publik yang tidak hanya terstandarisasi, tetapi juga adaptif terhadap kondisi lokal (Simatauw & Malau, 2025)

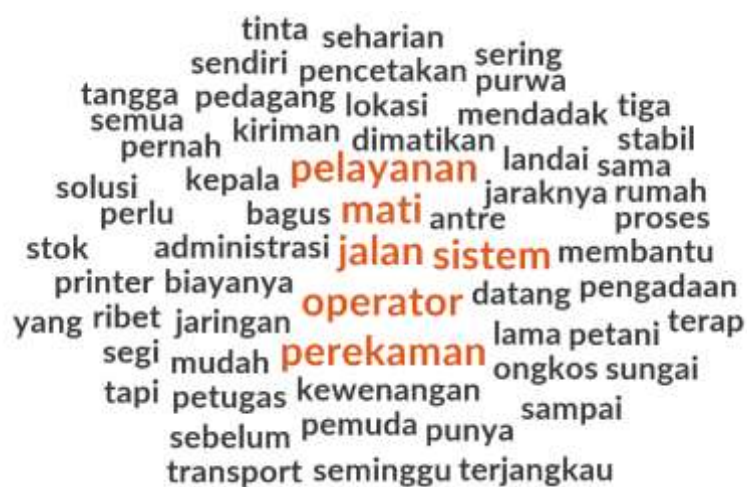
Fenomena ini menegaskan relevansi pendekatan *place-based* dalam desain kebijakan pelayanan publik. Zulkenedi, Frinaldi, dan Magriasti (2023) menekankan bahwa desentralisasi administratif yang efektif harus mempertimbangkan konteks geografis, aksesibilitas fisik, dan kebutuhan spesifik masyarakat lokal. Keberadaan UPTD di Merlung bukan sekadar perpanjangan birokrasi, melainkan respons adaptif terhadap realitas geografis yang membatasi mobilitas masyarakat. Dalam konteks wilayah kepulauan dan pedalaman Indonesia, jarak bukan hanya diukur dalam kilometer tetapi juga dalam waktu tempuh, biaya transportasi, dan tingkat kesulitan perjalanan.

Temuan ini juga konvergen dengan argumen Ramadhan dan Yusuf (2025) bahwa otonomi dan kapasitas lokal yang kuat memungkinkan pemerintah daerah mendekatkan layanan kepada masyarakat, sehingga meningkatkan kualitas dan aksesibilitas pelayanan publik. Dalam konteks Merlung, *proximity* geografis menjadi faktor krusial yang menentukan utilisasi layanan. Masyarakat cenderung memilih layanan yang lebih dekat meskipun mungkin dengan fasilitas yang lebih terbatas, dibandingkan harus melakukan perjalanan jauh dengan biaya tinggi ke ibu kota kabupaten.

Lebih lanjut, posisi strategis Merlung juga menciptakan efek *spillover* spasial, di mana masyarakat dari kabupaten tetangga seperti Tebo dan Merangin turut memanfaatkan layanan UPTD. Fenomena ini menunjukkan bahwa perencanaan desentralisasi pelayanan tidak selalu sejalan dengan batas administratif formal, melainkan mengikuti pola pergerakan sosial dan ekonomi masyarakat. Oleh karena itu, kebijakan representasi pelayanan publik perlu mempertimbangkan wilayah fungsional (*functional service area*), bukan semata wilayah administratif, agar desain desentralisasi lebih responsif terhadap dinamika lokal.

### Persepsi dan Kepuasan Masyarakat terhadap Aksesibilitas dan Kendala Operasional

Masyarakat memberikan respons positif terhadap keberadaan UPTD Merlung, terutama terkait dengan aspek aksesibilitas. Narasi informan dari kalangan masyarakat pengguna layanan mengindikasikan bahwa *proximity* geografis menjadi faktor utama kepuasan. Frasa "lebih mudah" yang berulang kali muncul dalam wawancara merujuk pada penghematan biaya transportasi, waktu perjalanan, dan pengurangan kompleksitas logistik yang harus dihadapi ketika harus mengakses layanan di ibu kota kabupaten.



**Gambar 4. Ouput Word Cloud NVIVO Mengenai Persepsi Masyarakat**

Sumber : Diolah Peneliti Menggunakan NVIVO, 2025

Temuan ini diperkuat oleh hasil wordcloud NVivo pada gambar 4. yang menampilkan dominasi kata seperti pelayanan, jalan, mudah, dan biayanya, yang menunjukkan bahwa kedekatan lokasi dan kondisi akses jalan menjadi faktor sentral dalam persepsi kemudahan layanan di tingkat masyarakat. Namun demikian, kepuasan terhadap aksesibilitas geografis tidak serta-merta menghilangkan hambatan operasional yang masih dihadapi. Penelitian ini mengidentifikasi tiga kategori kendala utama yang mempengaruhi kualitas layanan:

Pertama, kendala logistik, terutama terkait dengan keterbatasan suplai bahan habis pakai seperti tinta printer. Ketergantungan pada pengiriman dari pusat kabupaten menyebabkan penundaan layanan selama 3-7 hari ketika terjadi kekosongan stok. Kondisi ini mencerminkan lemahnya sistem *supply chain management* untuk unit pelayanan di wilayah terpencil. Kendala ini tercermin dalam kemunculan kata-kata tinta, printer, stok, dan kiriman pada hasil NVivo, yang mengindikasikan bahwa masalah logistik merupakan pengalaman berulang yang secara langsung dirasakan oleh pengguna layanan maupun petugas.

Kedua, kendala infrastruktur energi, dimana pemadaman listrik yang tidak terprediksi mengganggu proses perekaman data dan pencetakan dokumen. Ketergantungan pada pasokan listrik yang tidak stabil menciptakan ketidakpastian dalam jadwal pelayanan dan berpotensi menimbulkan frustrasi di kalangan masyarakat pengguna. Hal ini diperkuat oleh kemunculan kata mati, perekaman, dan cetak dalam wordcloud, yang menandakan bahwa pemadaman listrik sering kali menyebabkan terhentinya pelayanan secara mendadak.

Ketiga, kendala konektivitas digital, terutama terkait dengan fluktuasi jaringan M2M dan ketergantungan pada kebijakan pusat yang dapat sewaktu-waktu menonaktifkan akses sistem. Dependensi pada infrastruktur digital yang dikendalikan secara terpusat menciptakan vulnerabilitas operasional bagi unit pelayanan di daerah. Kata-kata seperti sistem, operator, dan jaringan yang muncul dominan dalam NVivo menunjukkan bahwa gangguan digital tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga berdampak langsung pada kelangsungan pelayanan administrasi kependudukan.

Temuan ini sejalan dengan hasil penelitian Darmawan et al. (2025) tentang efektivitas pelayanan publik di daerah terpencil Kabupaten Asmat, Papua Selatan, yang menemukan bahwa implementasi Standar Pelayanan Minimal (SPM) di wilayah terpencil sangat terganggu oleh faktor infrastruktur, keandalan pasokan energi, dan ketersediaan sumber daya manusia. Penelitian tersebut menekankan bahwa aksesibilitas geografis hanya merupakan salah satu dimensi dari aksesibilitas layanan yang komprehensif, yang juga harus mencakup ketersediaan sumber daya, kontinuitas operasional, dan ketahanan sistem.

Dalam perspektif manajemen pelayanan publik, kondisi ini mengindikasikan perlunya pendekatan *service resilience* yang tidak hanya fokus pada penyediaan infrastruktur fisik tetapi juga pada pembangunan kapasitas lokal untuk mengatasi gangguan operasional. Kemudian Anggraini et al. (2022) dalam studinya tentang pelayanan *Sobat Dukcapil* Kota Tangerang menunjukkan bahwa transparansi dan kecepatan layanan dapat ditingkatkan melalui sistem

yang terintegrasi, namun hal tersebut memerlukan stabilitas infrastruktur digital dan dukungan logistik yang konsisten.

### **Perbedaan Standarisasi Nasional Dengan Kebutuhan Responsivitas Lokal**

Kasus UPTD Merlung mencerminkan dilema fundamental dalam tata kelola pelayanan publik di era desentralisasi: ketegangan antara kebutuhan standarisasi nasional dengan tuntutan responsivitas lokal. Standarisasi nasional, yang direpresentasikan melalui regulasi sistem M2M, prosedur penerbitan SK petugas, dan protokol keamanan data, memiliki fungsi esensial dalam menjaga integritas, konsistensi, dan interoperabilitas sistem administrasi kependudukan nasional. Namun, ketika standarisasi tersebut diimplementasikan secara rigid tanpa mempertimbangkan konteks dan kapasitas lokal, dampaknya dapat menjadi kontraproduktif terhadap tujuan peningkatan aksesibilitas layanan.

Penonaktifan sistem M2M secara nasional, misalnya, membuat seluruh layanan Dukcapil di tingkat kecamatan terhenti, memaksa masyarakat untuk kembali mengakses layanan di tingkat kabupaten. Kebijakan yang diambil dengan pertimbangan teknis dan keamanan di tingkat pusat ini tidak memperhitungkan implikasi geografis dan sosial-ekonomi bagi masyarakat di wilayah terpencil seperti Merlung. Fenomena ini mengkonfirmasi penelitian yang dilakukan oleh Puspawati (2016) tentang perlunya fleksibilitas dalam implementasi *New Public Management* di Indonesia, dimana reformasi birokrasi dan desentralisasi harus diseimbangkan dengan realitas heterogenitas geografis dan kapasitas daerah.

Di sisi lain, responsivitas lokal muncul ketika pemerintah daerah, baik di tingkat kecamatan maupun kabupaten, melakukan advokasi dan pengadaan untuk memperbaiki layanan lokal, termasuk reaktivasi jaringan dan penyediaan peralatan yang dibutuhkan. Upaya ini mencerminkan model adaptif dalam desentralisasi, sebagaimana dijelaskan oleh Ramadhan dan Yusuf (2025), dimana pemerintah daerah menggunakan diskresi dan inisiatif lokal untuk merespons kebutuhan spesifik masyarakatnya.

Namun demikian, responsivitas lokal ini dibatasi oleh ketergantungan struktural pada sistem dan regulasi nasional. Unit pelayanan lokal tidak memiliki otonomi untuk mengadopsi solusi alternatif atau melakukan inovasi prosedural yang menyimpang dari standar nasional, meskipun solusi tersebut mungkin lebih efektif dalam konteks lokal. Keterbatasan ini menciptakan apa yang oleh literatur desentralisasi disebut sebagai *trapped decentralization*, dimana daerah diberikan tanggung jawab pelayanan namun tidak diberikan kewenangan dan fleksibilitas yang cukup untuk merancang dan mengimplementasikan solusi kontekstual.

Dalam konteks administrasi kependudukan, dilema ini menjadi lebih kompleks mengingat sensitivitas data dan kebutuhan keamanan sistem. Namun, pengalaman internasional dalam *federated identity management* menunjukkan bahwa dimungkinkan untuk membangun arsitektur sistem yang mengakomodasi standar keamanan nasional sekaligus memberikan fleksibilitas operasional di tingkat lokal melalui mekanisme *interoperability* dan *local autonomy* dalam batasan-batasan tertentu.

## KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa desentralisasi pelayanan administrasi kependudukan melalui representasi UPTD Dukcapil di Kecamatan Merlung secara empiris mampu meningkatkan aksesibilitas layanan bagi masyarakat di wilayah terpencil. Keberadaan UPTD secara signifikan mengurangi hambatan geografis, waktu tempuh, dan biaya transportasi yang sebelumnya harus ditanggung masyarakat untuk mengakses layanan di ibu kota kabupaten. Dengan demikian, rumusan masalah penelitian ini terjawab bahwa representasi kelembagaan Dukcapil di tingkat kecamatan efektif dalam memperluas akses layanan publik, terutama pada konteks wilayah dengan keterbatasan geografis dan infrastruktur.

Namun, temuan penelitian juga menegaskan bahwa peningkatan aksesibilitas geografis tidak secara otomatis diikuti oleh peningkatan kualitas layanan yang berkelanjutan. Efektivitas UPTD masih dibatasi oleh kendala logistik, ketidakstabilan pasokan energi, serta kerentanan konektivitas dan sistem digital yang dikendalikan secara terpusat. Kondisi ini menunjukkan bahwa desentralisasi pelayanan yang diterapkan masih bersifat parsial, di mana pelimpahan fungsi pelayanan belum sepenuhnya diimbangi dengan pelimpahan kewenangan operasional dan dukungan sumber daya yang memadai.

Secara teoritis, penelitian ini berkontribusi pada pengayaan literatur desentralisasi pelayanan publik dengan menegaskan pentingnya pendekatan *place-based service delivery* dan *service resilience* dalam konteks wilayah terpencil. Temuan ini memperluas pemahaman bahwa desentralisasi tidak cukup dipahami sebagai pemindahan lokasi layanan semata, tetapi harus mencakup kemampuan unit layanan lokal untuk bertahan dan beradaptasi terhadap gangguan operasional. Dengan demikian, studi ini memperkuat kritik terhadap pendekatan *one-size-fits-all* dalam implementasi desentralisasi dan mendukung konsep *differentiated decentralization* yang lebih kontekstual.

Dari sisi kebijakan publik, hasil penelitian ini memberikan implikasi bahwa kebijakan desentralisasi pelayanan Dukcapil perlu disertai dengan penguatan kewenangan operasional

UPTD, fleksibilitas implementasi kebijakan pusat, serta dukungan logistik dan infrastruktur yang berkelanjutan. Penguatan koordinasi antara Dinas Dukcapil Kabupaten dan pemerintah kecamatan juga menjadi krusial untuk menghindari ambiguitas kewenangan dan memastikan keberlanjutan layanan. Tanpa dukungan kebijakan yang adaptif, representasi UPTD berpotensi hanya menjadi perpanjangan birokrasi formal tanpa kapasitas operasional yang memadai.

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan. Studi ini berfokus pada satu kasus UPTD Dukcapil di Kecamatan Merlung, sehingga generalisasi temuan ke wilayah lain perlu dilakukan secara hati-hati. Selain itu, penelitian ini lebih menitikberatkan pada perspektif aksesibilitas dan operasional layanan, sehingga belum secara mendalam mengeksplorasi dimensi politik anggaran, relasi kekuasaan antar level pemerintahan, serta persepsi pembuat kebijakan di tingkat pusat.

Berdasarkan keterbatasan tersebut, penelitian lanjutan disarankan untuk melakukan studi komparatif antar UPTD di berbagai wilayah terpencil dengan karakteristik geografis yang berbeda, serta mengintegrasikan analisis kebijakan fiskal dan tata kelola digital dalam pelayanan administrasi kependudukan. Kajian ke depan juga perlu mengeksplorasi model desain sistem kependudukan yang mampu menyeimbangkan standar keamanan nasional dengan fleksibilitas operasional lokal, guna mendukung desentralisasi pelayanan publik yang lebih adaptif, berkelanjutan, dan berkeadilan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abimbola, S., Baatiema, L., & Bigdeli, M. (2019). The impacts of decentralization on health system equity, efficiency and resilience: A realist synthesis of the evidence. *Health Policy and Planning*, 34(8), 605–617. <https://doi.org/10.1093/heapol/czz055>
- Anggraini, A., Apriliani, E., Sari, P. A., Danti, R. R., & Prasetyo, E. (2022). Penerapan Prinsip Good Governance dalam Pelayanan Publik Online Sobat Dukcapil Kota Tangerang. *Jurnal Publik*, 18(2).
- Bennouna, C., Feldman, B., Usman, R., Adiputra, R., Kusumaningrum, S., & Stark, L. (2016). Using the Three Delays Model to examine civil registration barriers in Indonesia. *PLoS ONE*, 11(12), 1–15. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0168405>
- Darmawan, E., Baim, B., Sanu, J. A. M., & Suthiar, S. (2024). Efektivitas Pelayanan Publik di Daerah Terpencil (Studi Implementasi Standar Pelayanan Minimal di Distrik Agats, Kabupaten Asmat, Papua Selatan). *Community Engagement and Emergence Journal (CEEJ)*, 6(4).
- Fadhil, M., & Ilham, M. (2019). Peranan Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Dalam Mengoptimalkan Pelayanan Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan (Gisa) Di Kota Bandung Provinsi Jawa Barat. *Jurnal Registratie*, 1(1), 1–20. <https://doi.org/10.33701/jurnalregistratie.v1i1.827>



- Fitriana, A. R. D. (2024). Analisis Inovasi Roti 7 Lapis (Response Time 7 Menit Layanan Pemadaman Kebakaran Gratis) Di Kota Surabaya Dalam Perspektif New Public Service. *MAP (Jurnal Manajemen Dan Administrasi Publik)*, 7(3), 275–287. <https://doi.org/10.37504/map.v7i3.651>
- Hujrman, M. H. (2023). Desentralisasi Pelayanan Publik di Bidang Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil dalam Upaya Peningkatan Kualitas Pelayanan terhadap Masyarakat di Kabupaten Bombana. *Muadalah: Jurnal Hukum*, 3(2).
- Jayanthi, R., & Dinaseviani, A. (2022). The Digital Gap and Solutions Implemented in Indonesia during the COVID-19 Pandemic. *JURNAL IPTEKKOM Jurnal Ilmu Pengetahuan & Teknologi Informasi*, 24(2), 187–200.
- Lembaga Administrasi Negara, P. K. K. O. D. (2019). *Evaluasi kinerja penyelenggaraan pelayanan publik di daerah otonom: Studi disparitas antar wilayah*. LAN Press.
- Lestari, R. A., & Santoso, A. (2022). Pelayanan Publik Dalam Good Governance. *JURNAL ILMU SOSIAL Dan ILMU POLITIK*, 2(1), 43. <https://doi.org/10.30742/juispol.v2i1.2134>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (4th ed.). SAGE Publications.
- Noor, I. (2016). Determinasi Pelayanan Publik Pemerintahan Daerah: Paradoks di Era Desentralisasi. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, 2(4), 1–17.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich. <https://books.google.co.id/books?id=bh6zAAAAIAAJ>
- Puspawati, A. A. (2016). Penerapan New Public Management (NPM) di Indonesia: Reformasi Birokrasi, Desentralisasi, Kerjasama Pemerintah dan Swasta Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik. *Publisia: Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 1(1).
- Ramadhan, A. H. R., & Yusuf, H. (2025). Implementasi Desentralisasi dalam Meningkatkan Kualitas Layanan Publik di Pemerintahan Daerah. *Wacana: Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Interdisiplin*, 12(1), 54–66.
- Sanga, C., Kabadi, G., Karugendo, E., de Savigny, D., Cobos Muñoz, D., & Adair, T. (2020). Decentralization of birth registration to Local Government in Tanzania: the association with completeness of birth registration and certification. *Global Health Action*, 13(1). <https://doi.org/10.1080/16549716.2020.1831795>
- Setiawan, F. (2022). Kualitas Pelayanan Publik di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Barito Selatan. *Jurnal Mediasosian: Jurnal Ilmu Sosial Dan Administrasi Negara*, 6(1).
- Sihombing, S., Panjaitan, M., Pasaribu, J., & Rajagukguk, J. (2025). Analisis Penerapan Identitas Kependudukan Digital (Ikd) Berdasarkan Permendagri No 72 Tahun 2022 Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik (Studi Kasus: Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Dairi). *GOVERNANCE: Jurnal Ilmiah Kajian Politik Lokal Dan Pembangunan*, 11(3), 111–120. <https://doi.org/10.56015/gjikplp.v11i3.381>
- Simatauw, R. W., & Malau, F. (2025). Transformasi Pelayanan Publik: Mewujudkan Inovasi Dan Efisiensi Di Kantor Dukcapil Kabupaten Merauke. *Dinamika: Jurnal Ilmiah Ilmu ...*, 12, 130–143.