

PEMANFAATAN DATA KEPENDUDUKAN DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI KABUPATEN SERDANG BEDAGAI

Eriek Maniur Lumban Tobing

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
Jl. Medan-Tebing Tinggi Km. 42
Email: eriektobing@gmail.com

Abstract : *Development typically involves a number of indicators and targets. However, achieving these target indicators does not preclude the emergence of other developmental issues. The problems that arise are often caused by development planning that fails to utilize demographic data. Based Urgency, Seriousness and Growth (USG) analysis conducted with five experts, it was revealed that in addition to these obstacles, another issue persists; the inaccuracy of demographic data in Serdang Bedagai Regency. To enhance data accuracy, activate public participation is required to update their demographic information. Therefore, the Regency Government of Serdang Bedagai must be capable of transforming passive public behavior through a consistent and sustainable public participation policy in the administration of demographic services*

Submit:

Keyword : *development; demographic data; passive public behavior; public participation*

Review:

Publish:

Abstrak : Pembangunan lazimnya memiliki sejumlah indikator dan target. Namun pencapaian target indikator tidak menutup kemungkinan munculnya permasalahan pembangunan lainnya. Permasalahan yang muncul sering disebabkan oleh perencanaan pembangunan yang tidak memanfaatkan data kependudukan. Berdasarkan hasil USG yang dilakukan terhadap 5 ahli, ternyata selain hambatan tersebut, masih terdapat permasalahan lainnya yaitu data kependudukan Kabupaten Serdang Bedagai yang tidak akurat. Agar data kependudukan semakin akurat, diperlukan suatu partisipasi masyarakat secara aktif untuk memperbarui data kependudukannya. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai harus mampu mengubah perilaku pasif masyarakat dengan suatu kebijakan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan administrasi kependuduk secara konsisten dan berkelanjutan.

Kata Kunci : pembangunan; data kependudukan; perilaku pasif; partisipasi masyarakat

Citation :

PENDAHULUAN

Pembangunan merupakan indikator kemajuan suatu negara. Pembangunan bukan hanya mencakup gedung tinggi, jalan tol dan proyek-proyek megakonstruksi. Pembangunan juga diukur dari beberapa aspek meliputi aspek manusia, ekonomi dan infrastruktur. Kalau ketiga aspek tersebut naik “bareng” berarti suatu negara disebut negara maju demikian jugahal tersebut juga berlaku pada daerah.

Pembangunan lazimnya menggunakan sejumlah indikator yang sering didengar seperti Indeks Pembangunan Manusia (IPM), Tingkat Kemiskinan, Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT), Laju Pertumbuhan Ekonomi (LPE) dan Ketimpangan Pengeluaran/Pendapatan (Gini Ratio). Apakah pencapaian indikator pembangunan tersebut sudah mampu menyelesaikan masalah pembangunan? Tentu tidak sepenuhnya benar, bisa jadi capaiannya bagus secara angka namun tidak menutup kemungkinan munculnya fenomena-fenomena pembangunan seperti contoh-contoh berikut yang muncul di Kabupaten Serdang Bedagai.

Pertama, Kementerian Dalam Negeri mencatat bahwa ada sebanyak 231.930 jiwa atau 33,28% penduduk di Kabupaten Serdang Bedagai belum pernah duduk dibangku pendidikan atau dapat dimaknai ada 1 dari 3 penduduk belum pernah sekolah.

Tabel 1. Jumlah Penduduk, Persentase Menurut Jenjang Pendidikan

Jenjang Pendidikan	Jumlah Penduduk	Persentase
Tidak/Belum Sekolah	231.930 jiwa	33,28%
Belum Tamat SD	64.490 jiwa	9,25%
Tamat SD	138.660 jiwa	19,9%
Tamat SMP	103.240 jiwa	14,82%
Tamat SMA	137.620 jiwa	19,75%
Perguruan Tinggi (D1-S3)	20.900 jiwa	3,0%

Fenomena ini terjadi dipicu oleh kombinasi faktor-faktor seperti ekonomi, sosial dan infrastruktur. Masalah finansial orang tua menjadi faktor yang mendominasi. Meskipun uang sekolah negeri gratis namun terdapat biaya lainnya yang harus ditanggung orang tua seperti uang transport, seragam, sepatu, buku. Masalah lainnya adalah ketidakmerataan sebaran sekolah seperti dibeberapa wilayah terpencil atau wilayah pesisir. Contohnya persebaran SMA/SMK yang cenderung mengelompok atau berdekatan yang terjadi di wilayah perkotaan seperti Kecamatan Sei Rampah. Selain itu, tercatat Kecamatan Perbaungan memiliki 261 sekolah, Kecamatan Dolok Masihul 116, Kecamatan Serbajadi 31, Kecamatan Pantai Cermin 12, Kecamatan Silinda 6. Hal ini menyebabkan untuk bersekolah, banyak siswa harus menempuh jarak yang jauh. Ketidakmerataan juga terjadi pada sebaran tenaga pendidiknya juga seperti peristiwa sekolah SD Negeri 107829 Dolok Merawan yang kekurangan guru sehingga 40 siswanya harus dpindahkan ke sekolah lain yang berjarak 5 kilometer.

Padahal dari sisi perencanaan, Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai sudah menjadikan pembangunan pendidikan menjadi program unggulan pada dokumen RPJMD 2021-2026 dengan jargon “SEKOLAH MANTAB” Sekolah Mandiri, Terampil, Asri dan Berkualitas. “Mandiri” atau mampu mengelola sumber daya secara otonom, “Terampil” atau memiliki keterampilan hidup dan kompetensi abad 21, “Asri” atau lingkungan sekolah bersih, nyaman dan sehat, “Berkualitas” atau hasil pembelajaran yang unggul. Pembangunan pendidikan dipertegas kembali pada prioritas ke-4 dengan pembangunan dan rehabilitasi sekolah, perbaikan akses jalan menuju sekolah, penyediaan air bersih dan sanitasi di lingkungan sekolah.

Dari sisi pelaporan sebagaimana Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban (LKPJ) Bupati Serdang Bedagai Tahun 2025 menunjukkan tren positif yang sangat signifikan terutama pada capaian IPM Kabupaten Serdang Bedagai.

Tabel 2. IPM Kabupaten Serdang Bedagai

Tahun	IPM	Keterangan
2024	74,15 poin	-
2025	74,69 poin	Meningkat 0,54 poin

Peningkatan 0,54 mengindikasikan bahwa rata-rata kualitas hidup masyarakat (kesehatan, pendidikan dan standar hidup) membaik secara signifikan. LKPJ tersebut menunjukkan capaian implementasi “SEKOLAH MANTAB” seperti peningkatan kapasitas tenaga pendidik, transformasi digital dan 52 sekolah berpredikat “SEKOLAH PENGGERAK”. Namun dalam kurun 5 tahun baik perencanaan maupun capaian yang ada tidak menyelesaikan masalah ketidakmerataan, yang ada hanya menambah/merehab kelas, tidak merubah pola sebaran sekolah ada.

Kedua, pada tahun 2024, SAKERNAS BPS mencatat 327.290 penduduk usia kerja bekerja di Kabupaten Serdang Bedagai dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 2. Jumlah Penduduk Usia Kerja, Angkatan Kerja, Penduduk Bekerja, Pengangguran dan Tingkat Pengangguran Terbuka

Indikator	Jumlah	Keterangan
Penduduk Usia Kerja (15 tahun ke atas)	690.720 jiwa	
Angkatan Kerja	344.090 jiwa	
Penduduk Bekerja	327.290 jiwa	
Pengangguran	16.800 jiwa	Angkatan kerja dikurangi penduduk bekerja
Tingkat Pengangguran Terbuka	4,88%	

Namun masih terdapat kurang lebih 16.800 jiwa penduduk usia kerja yang tidak bekerja atau 4,88% pengangguran. Jumlah penduduk usia kerja yang bekerja mengalami peningkatan dalam kurun waktu 3 tahun sejak 2022-2024, akan tetapi pengangguran masih terjadi dan menjadi “PR” bagi pemerintah daerah hingga sekarang, ini dapat disebabkan oleh (i) lapangan pekerjaan sektor

unggulan masih terbatas, (ii) ketidakcocokan kualifikasi pencari kerja dengan kebutuhan industri. (iii) pertumbuhan ekonomi yang melambat, (iv) pertumbuhan angkatan kerja tidak sebanding dengan pertumbuhan lapangan pekerjaan.

Tabel 3. Jumlah dan Persentase Kemiskinan

Tahun	Persentase Kemiskinan	Jumlah Penduduk Miskin
2021	8,30%	51.160 jiwa
2022	7,82%	53.900 jiwa
2023	7,4%	48.220 jiwa
2024	6,97%	43.000 jiwa

Ketiga, kemiskinan yang masih terjadi di Kabupaten Serdang Bedagai. Pada tahun 2024, BPS menampilkan data tren positif “menurunnya kemiskinan menjadi 6,97%” atau kurang lebih 43.000 jiwa penduduk masih kategori miskin dan menempatkan Kabupaten Serdang Bedagai pada posisi ke-6 terendah di Provinsi Sumatera Utara. Tren kemiskinan 8,30%; 7,82%; 7,4%; 6,97% pada kurun waktu 2021-2024 menunjukkan adanya perbaikan meskipun kenyataannya kemiskinan tak kunjung berakhir dikarenakan sifat permasalahan kemiskinan yang multidimensial meliputi (i) SDM yang rendah. (ii) permasalahan sektoral, (iii) permasalahan tata kelola bantuan sosial, (iv) permasalahan infrastruktur dan kebijakan, (v) permasalahan kelembagaan dan tata kelola dana desa.

Tabel 4. Indikator Kedalaman Kemiskinan (P1) dan Indikator Keparahan Kemiskinan (P2)

Indikator	Maret 2023	Maret 2024	Perubahan
Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1)	0,89	1,11	Meningkat
Indeks Keparahan Kemiskinan (P2)	0,21	0,28	Meningkat

Wajah lain kemiskinan yang terjadi, meskipun tren kemiskinan menurun terdapat fenomena dibalik angka makro BPS 2023-2024 yang mengkhawatirkan yaitu kenaikan Indeks Kedalaman (P1) dan Indeks Keparahan (P2). Dapat dijelaskan P1 adalah ukuran rata-rata kesenjangan pengeluaran penduduk miskin terhadap garis kemiskinan sedangkan P2 adalah indeks yang memberikan informasi mengenai gambaran penyebaran pengeluaran diantara penduduk miskin. Fenomena ini menjelaskan bahwa kemiskinan di Kabupaten Serdang Bedagai semakin terkonsentrasi, yang miskin semakin miskin dan semakin parah.

Identifikasi Masalah

Dari uraian fenomena-fenomena pembangunan yang terjadi di Kabupaten Serdang Bedagai meliputi pembangunan pendidikan, ketenagakerjaan dan pengentasan kemiskinan, dapat dirumuskan isu “ Rendahnya pemanfaatan data kependudukan dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Serdang Bedagai” dengan 3 masalah utama penyebab yaitu : (i)Data kependudukan tidak akurat, (ii)Kurangnya pemahaman stakeholder terkait pemanfaatan data kependudukan, (iii)Terbatasnya infrastruktur pemanfaatan data kependudukan.

Masalah pertama, isu ketidakakuratan data kependudukan di Kabupaten Serdang Bedagai bukan hanya sekedar isu teknis melainkan terjadinya masalah yang lebih sistematis yang melibatkan 3 dimensi : (i) kualitas data yang dihasilkan DISDUKCAPIL, (ii) kompetensi petugas pelayanan dan (iii) kepatuhan serta kesadaran masyarakat itu sendiri dalam hal pelaporan.

Bukti konkret lemahnya data kependudukan DISDUKCAPIL ditemukan dalam rapat pleno penetapan data pemilih berkelanjutan triwulan IV yang dilaksanakan KPU bersama BAWASLU 08 Desember 2025, Mujur TM staf BAWASLU menemukan dan menunjukkan data pemilih yang meninggal dunia masih tercantum dalam daftar pemilih tetap online atas nama Muliati dan Asnawati Siregar. Contoh lain sebagaimana terjadi di Desa Tanjung Harapan Kecamatan Serbajadi, ditemukannya penduduk yang sudah menikah belum mengurus dan memiliki kartu keluarga bahkan sudah memiliki anak, ditemukannya kepala keluarga atau anggota keluarga yang sudah meninggal dunia namun tidak memperbaharui kartu keluarga.

Masalah kedua, kurangnya pemahaman stakeholder pemanfaatan data kependudukan terutama perangkat daerah. Ini merupakan tantangan dalam perencanaan pembangunan, pengambilan keputusan dan pengambilan kebijakan berbasis bukti (evidence based policy). Beberapa aspek yang mempengaruhi masalah ini meliputi : (i) keterbatasan literasi data baik kalangan pengambil kebijakan (stakeholder) sehingga data kependudukan yang mencakup 31 elemen data (seperti pendidikan, usia, alamat) tidak dimanfaatkan secara optimal untuk perencanaan pembangunan. Keterbatasan literasi data kependudukan bukan sekedar kemampuan membaca angka melainkan konsep dasar kependudukan; analisis pola dan kebutuhan riil penduduk; interpretasi hasil analisis; mengkomunikasikan temuan hasil analisis kepada publik atau stakeholder lainnya, (ii) rendahnya kesadaran akan potensi data kependudukan berbagai sektor pembangunan seperti sektor kesehatan (distribusi fasilitas kesehatan), sektor pendidikan (distribusi fasilitas pendidikan, guru, gedung sekolah, dan bantuan pendidikan), sektor ketenagakerjaan (penyediaan lapangan pekerjaan) hingga mitigasi bencana. Contoh lahirnya kebijakan pembangunan pasar tradisional baru yang ternyata berada di wilayah dengan usia produktif rendah dan daya beli kecil., (iii) Kurangnya pelatihan teknis bagi aparatur pemerintah daerah dalam mengolah dan menginterpretasikan data kependudukan baik dari DISDUKCAPIL maupun BPS, (iv) Belum adanya interoperabilitas data antar perangkat daerah sehingga data kependudukan yang tersedia tidak terintegrasi dengan data sektor lainnya.

Masalah ketiga, terbatasnya infrastruktur pemanfaatan data kependudukan yang mencakup 4 lapisan utama : (i) fisik dan teknologi seperti server, jaringan internet, data center, perangkat mobile. Contohnya masih adanya wilayah “BLANKSPOT” atau daerah yang tidak tersentuh sinyal internet, (ii) Perangkat lunak (software) seperti aplikasi pengolahan data, sistem manajemen basis data, platform interoperabilitas, dashboard visualisasi, (iii) kelembagaan dan regulasi seperti standar operasional prosedur (SOP), kelembagaan pengelola data dan

regulasi perlindungan data penduduk. Contohnya permohonan hak akses data kependudukan yang lama dan panjang, (iv) sumber daya manusia seperti administrator database, teknisi jaringan dan helpdesk pengguna data kependudukan

Penentuan Masalah Utama

Selanjutnya diantara tiga masalah diatas dilakukan pemilihan masalah utama dengan menggunakan metode USG (Urgency, Seriousness, dan Growth) dengan mewawancarai 5 (ahli) yang diambil dari pejabat/ASN dari DISDUKCAPIL, BAPPERIDA, Dinas P2KBP3A. Masalah yang mendapatkan skor tertinggi akan menjadi masalah utama. Selanjutnya akan dicarikan penyebab masalah level 1 dan level 2 untuk menemukan akar masalah dan merumuskan suatu kalimat pernyataan (Problem Statement).

Masalah yang teridentifikasi akan diberikan skor dengan pendekatan yang menggunakan 3 kriteria : (i)seberapa mendesak masalah tersebut harus dibahas, (ii) seberapa serius dampak masalah tersebut jika dihubungkan dengan akibat yang muncul, (iii) seberapa besar kemungkinan berkembang atau memburuk jika masalah tersebut dibiarkan. Total skor tertinggi yang diberikan ahli untuk masing-masing kriteria menjadi masalah utama.

Tabel 6. Skoring dan Pemilihan Masalah Utama

Daftar Masalah	Urgency					Seriousness					Growth					Total
	SS	S	RR	TS	STS	SS	S	RR	TS	STS	SS	S	RR	TS	STS	
	5	4	3	2	1	5	4	3	2	1	5	4	3	2	1	
Data kependudukan tidak akurat	4	1	0	0	0	4	1	0	0	0	3	2	0	0	0	
Skor	20	4	0	0	0	20	4	0	0	0	15	8	0	0	0	71
Kurangnya pemahaman stakeholder terkait pemanfaatan data kependudukan	3	1	1	0	0	3	1	1	0	0	3	1	1	0	0	
Skor	15	4	3	0	0	15	4	3	0	0	15	4	3	0	0	66
Terbatasnya infrastruktur pemanfaatan data kependudukan	3	2	0	0	0	3	2	0	0	0	3	1	1	0	0	
Skor	15	8	0	0	0	15	8	0	0	0	15	4	3	0	0	68

Berdasarkan hasil USG, maka masalah 1 (Data kependudukan tidak akurat) ditetapkan menjadi masalah utama. Selanjutnya dilakukan identifikasi penyebab masalah level 1 dan level 2 yang dijelaskan sebagai berikut:

Penyebab Masalah Level 1

Penyebab masalah level 1 diturunkan dari masalah utama yang terpilih yaitu : (1.a.) Perilaku pasif penduduk dalam memperbarui data kependudukan, (1.b.) Dinamika kependudukan yang cepat, (1.c.) Kurangnya kompetensi petugas pelayanan administrasi kependudukan.

Penyebab Masalah Level 2

Penyebab masalah level 2 diturunkan dari penyebab masalah level (1.a) Perilaku pasif penduduk dalam memperbarui data kependudukan yaitu : (1.a.1) Kurangnya kesadaran akan urgensi pengurusan dokumen kependudukan, (1.a.2) Akses pelayanan administrasi kependudukan terbatas. (1.a.3) Kurangnya informasi alur pengurusan dokumen kependudukan.

Penyebab masalah level 2 diturunkan dari penyebab masalah level (1.b.) Dinamika kependudukan yang cepat yaitu : (1.b.1) Tingginya angka kelahiran, (1.b.2) Peristiwa kematian yang terjadi, (1.b.3) Migrasi karena faktor alam sosial dan ekonomi

Penyebab masalah level 2 diturunkan dari penyebab masalah level (1.c.) Kurangnya kompetensi petugas pelayanan administrasi kependudukan yaitu: (1.c.1) Kurangnya pelatihan kompetensi bagi petugas pelayanan, (1.c.2) Rendahnya tingkat pendidikan petugas pelayanan, (1.c.3) Kurangnya pengalaman kerja.

Problem Statement

Berdasarkan identifikasi penyebab masalah level 1 dan level 2, maka akar masalahnya adalah sebagai berikut :

Akar masalah 1 : Perilaku pasif penduduk dalam memperbarui data kependudukan

Akar masalah 2 : Data kependudukan tidak akurat

Akar masalah 3 : Rendahnya pemanfaatan data kependudukan dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Serdang Bedagai

Dari uraian akar masalah diatas, maka ditetapkan pernyataan masalah (Problem Statement) yaitu : **“Perilaku pasif penduduk dalam memperbarui data kependudukan menyebabkan data kependudukan tidak akurat sehingga mengakibatkan rendahnya pemanfaatan data kependudukan dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Serdang Bedagai”**

METODE

Peneliti menggunakan pendekatan kualitatif yang berfokus pada pemahaman terhadap fenomena-fenomena pembangunan yang terjadi melalui data deskriptif berupa kata-kata. Subjek penelitian adalah masalah dan akar masalah yang akan dinilai tingkat urgensi, keseriusan dan potensi perkembangannya. Instrumen pengumpulan data menggunakan kuesioner/lembar penilaian USG.

Prosedur pengumpulan data dilakukan menggunakan kuesioner dengan format pemberian skor (skala 1-5) teknik pengumpulan data dilakukan dengan (i)wawancara terstruktur (peneliti menanyakan satu per satu) ahli, (ii) mengisi

lembar penilaian, (iii) menentukan responden (ahli), (iv) menyusun lembar penilaian USG, (v) memberikan penjelasan kepada responden tentang makna Urgency, Seriousness, Growth, (vi) Ahli mengisi skor untuk setiap masalah, (vii) Peneliti mengumpulkan lembar penilaian dan menghitung total skor lalu merangkingnya dari skor tertinggi ke terendah. Analisis dilakukan terhadap masalah yang memiliki skor tertinggi dan selanjutnya menjadi prioritas untuk diidentifikasi akar-akar masalah

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis

Perilaku merupakan respon atau reaksi seseorang terhadap stimulus atau rangsangan dari luar (Skinner, 1938), sedangkan perilaku pasif adalah pola tindakan seseorang yang memiliki kecenderungan untuk menghindari konflik; tidak mengkespresikan keinginan atau pendapatnya; membiarkan orang lain untuk mengambil keputusan untuk dirinya. Contoh perilaku pasif : mendingkan dan tidak melaporkan kegiatan pungli yang dirasakan; menunggu antrian tanpa bertanya meskipun antrian dibelakangnya dilayani terlebih dulu.

Dari akar masalah (perilaku pasif dalam memperbarui data kependudukan) yang terpilih, ini merupakan perilaku yang tidak sesuai dengan Undang-Undang dan Peraturan yang sudah ada dan masih berlaku di Indonesia diantaranya :

Undang-Undang 25 Tahun 2009, partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik merupakan pilar penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance). Partisipasi merupakan kewajiban masyarakat untuk terlibat sebagaimana tegas dalam peraturan perundang-undangan. Undang-Undang 25 Tahun 2009, mewajibkan penyelenggara pelayanan untuk mengikutsertakan masyarakat dalam penyusunan standar pelayanan. Standar pelayanan menjadi tolok ukur yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan penilaian kualitas pelayanan.

Undang-Undang 23 Tahun 2014, memiliki 4 ruang lingkup yang mengatur partisipasi masyarakat meliputi : penyusunan peraturan daerah, proses pembangunan, pengelolaan aset dan sumber daya alam (SDA), dan penyelenggaraan pelayanan publik. Partisipasi masyarakat sebagaimana tercantum pada pasal 354 yang memerintahkan daerah membuat peraturan daerah untuk mengatur tata cara partisipasi masyarakat agar mutlak dilakukan demi penyelenggaraan pelayanan publik efektif, efisien, berkeadilan dan akuntabel. Meskipun sudah diamanatkan dan diperintahkan Undang-Undang tersebut, namun secara eksplisit Kabupaten Serdang Bedagai belum memiliki peraturan daerah yang khusus dan secara komprehensif mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik.

Undang-Undang 24 Tahun 2013, mengamanatkan bahwa masyarakat memiliki kewajiban dalam berpartisipasi, dalam hal melaporkan setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting seperti pindah datang (segera setelah terjadi), pindah pergi, perubahan elemen data, kelahiran (paling lambat 60 hari),

kematian (paling lambat 30 hari), perkawinan (segera setelah perkawinan secara agama), perceraian (segera setelah penetapan pengadilan/perubahan status); memiliki kewajiban memutakhirkan data kependudukan seperti perubahan pekerjaan, pendidikan (segera setelah perubahan).

Kewajiban ini secara eksplisit diatur pada pasal 8 ayat 1 yang menyatakan bahwa kewajiban instansi pelaksana (DISDUKCAPIL) untuk “mendaftar” peristiwa kependudukan dan “mencatat” peristiwa penting. Kata “mendaftar” dan “mencatat” adalah kegiatan yang bisa dilakukan setelah masyarakat berpartisipasi dengan melaporkan. Dengan kata lain, ini merupakan “kontrak sosial” dasar dalam tertib administrasi negara walaupun undang-undang tidak menyebutkan denda, sanksi yang nyata.

Peraturan Pemerintah 45 Tahun 2017, lebih lanjut menjabarkan teknis partisipasi masyarakat terutama dalam penyelenggaraan pelayanan publik menjadi salah satu ruang lingkup utama dan untuk dipedomani dalam penyusunan peraturan daerah partisipasi masyarakat. Peraturan tersebut mewajibkan pemerintah daerah untuk melibatkan masyarakat secara aktif mulai dari proses pembuatan kebijakan, peraturan daerah hingga pelayanan publik. Masyarakat dijamin haknya untuk mengusulkan inisiatif, memberi masukan, memantau jalannya pemerintahan dan mendapatkan informasi. Namun pada pelaksanaan Peraturan Pemerintahan ini masih bersifat umum, belum ada peraturan turunannya atau peraturan menteri yang mengatur panduan teknis untuk partisipasi masyarakat atau peraturan daerah yang mengatur terkait partisipasi masyarakat.

Peraturan Menteri PANRB 14 Tahun 2017, pun demikian mendorong partisipasi publik untuk memberikan saluran resmi untuk menyampaikan pendapatnya tentang pelayanan publik yang mereka terima. Peraturan ini merupakan standar baku bagi masyarakat untuk mengukur kinerja pelayanan publik dengan 9 unsur penilaian yang jelas apakah sudah sesuai harapan masyarakat dan juga sebagai pemicu perbaikan pelayanan publik ke depan.

Landasan Teori dan Konsep

Untuk merumuskan alternatif kebijakan yang tepat, diperlukan landasan teori yang relevan diantaranya :

Pertama, Ilmuwan politik David Easton mengatakan bahwa partisipasi masyarakat merupakan proses input yang berasal dari tuntutan dan dukungan masyarakat. Input ini dikonversikan oleh lembaga yang berwenang membuat kebijakan (DPRD dan pemerintah daerah), kemudian baru melahirkan suatu output berupa kebijakan publik yang diberlakukan untuk masyarakat.

Kedua, menurut (Sherry R Arnstein , 1969) bahwa partisipasi menggambarkan sejauh mana masyarakat berdaulat dalam menentukan hasil akhir kebijakan; menggambarkan sejauh mana kekuasaan masyarakat dalam menentukan rencana dan program. Menurutnya, kemitraan, pelimpahan kewenangan dan kontrol masyarakat merupakan derajat tertinggi dalam hal partisipasi masyarakat. Kemitraan dalam merumuskan atau melaksanakan kebijakan; pelimpahan kewenangan yang didelegasikan untuk membuat

keputusan dan kontrol masyarakat yang mendominasi seluruh proses kebijakan termasuk evaluasi kinerja.

Ketiga, menurut (Cohen & Uphoff, 1977) terdapat 4 dimensi partisipasi masyarakat : (i) partisipasi dalam pengambilan keputusan, (ii) partisipasi dalam pelaksanaan, keterlibatan masyarakat yang meliputi sumber daya, administrasi dan koordinasi kegiatan, (iii) partisipasi dalam pemanfaatan hasil pelaksanaan program/kegiatan, (iv) partisipasi dalam evaluasi dampak dan proses pelaksanaan program/kegiatan

Alternatif Kebijakan

Sebagaimana problem statement yang telah dirumuskan, Perilaku pasif masyarakat merupakan akar masalahnya yang menyebabkan data kependudukan tidak akurat sehingga pemanfaatan data kependudukan dalam perencanaan pembangunan masih rendah. Berdasarkan teori, konsep, peraturan, undang-undang yang sudah ada dan berlaku, berikut alternatif kebijakan yang dirumsukan untuk fokus mengubah perilaku pasif menjadi aktif atau perilaku pasif menjadi partisipasi aktif :

Alternatif 1 : Kebijakan pelibatan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan melalui integrasi SKM dan FKP. Berdasarkan teori (Cohen & Uphoff), pelibatan masyarakat dalam 4 dimensi. Teori tersebut dapat diimplementasikan pada alternatif 1 ini yang menginisiasi integrasi Survei Kepuasan Masyarakat (SKM) dan Forum Konsultasi Publik (FKP). Kedua kegiatan ini dapat berjalan dengan adanya partisipasi masyarakat. Kegiatan FKP dan SKM dapat saling melengkapi dan membentuk siklus yang secara terus menerus menghasilkan rekomendasi perbaikan-perbaikan.

Melalui kegiatan SKM, hasil pengukuran yang diberikan masyarakat akan menjadi agenda untuk ditindaklanjuti, diverifikasi dan divalidasi ke masyarakat itu lagi melalui kegiatan FKP. Keunggulannya : masyarakat terlibat langsung, menyaksikan langsung lahirnya kebijakan; masyarakat mengetahui sumber daya dan kemampuan penyelenggara pelayanan; masyarakat semakin memahami sehingga terjadi keselarasan antara harapan masyarakat dengan kemampuan penyelenggara. Kelemahannya : proses SKM dan FKP membutuhkan waktu yang lama dan tidak praktis untuk masyarakat serta anggaran yang tidak sedikit agar dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat/pengguna layanan.

Alternatif 2 : Kebijakan perluasan akses pelayanan. Alternatif ini berfokus pada perbaikan dengan memperluas, memperbanyak dan mempermudah masyarakat untuk dapat dilayani. Contoh memperbanyak simpul/lokasi pelayanan; menambah akses pelayanan online. Keunggulannya : kebijakan ini dapat mengurangi biaya, waktu dan jarak masyarakat untuk memperoleh pelayanan; masyarakat tidak perlu lagi ke kabupaten; masyarakat tidak perlu antri panjang(karena berpotensi terjadinya penumpukan) untuk mendapatkan pelayanan namun cukup sampai pada titik pelayanan terdekat. Kelemahannya : biaya yang timbul jika memperbanyak titik pelayanan tatap muka (karena akan

menambah sarana prasarana pelayanan) sehingga akan menelan anggaran yang cukup banyak atau tidak efisien bagi pemerintah daerah. Demikian juga, jika perluasan akses pelayanan melalui digitalisasi, alternatif ini menyediakan kemudahan bagi pengguna yang “melek” teknologi, namun memiliki kelemahan seperti tidak semua penduduk paham teknologi; masih resisten dengan cara-cara lama; tidak semua punya media atau perangkat yang memadai. Alternatif ini juga akan memakan waktu panjang untuk dapat diterapkan (mulai dari sosialisasi sampai pelaksanaan); menyedot anggaran untuk membangun infrastrukturnya sehingga tidak efisien.

Alternatif 3 : Kebijakan mendorong kolaborasi. Alternatif kolaborasi dapat menjadi pilihan dengan menekankan inovasi, kerja sama, kemitraan dengan sektor lainnya. Contoh inovasi SILA KELIMA dimana DISDUKCAPIL menggunakan aparatur pada 5 pemerintah desa untuk memberikan pelayanan administrasi kependudukan; kerja sama DISDUKCAPIL dengan Pengadilan Negeri (PN) dan Pengadilan Agama (PA) Kabupaten Serdang Bedagai terkait pencatatan sipil (perceraian), Kelemahannya : banyak menimbulkan kesan akan menambah tugas bagi mitra apalagi tidak dibarengi dengan pemberian honorarium/insentif/apresiasi lainnya.

Alternatif 4 : Kebijakan penerapan sanksi. Sebenarnya aturan sanksi sudah cukup memadai, namun efektivitasnya dilapangan masih tertahan karena lemahnya kemauan dari pimpinan pusat maupun daerah untuk menjalankannya. Agar lebih efektif, penerapan sanksi di pelayanan administrasi kependudukan harus dibarengi dengan reformasi prosedur, penguatan pengawasan (internal seperti inspektorat maupun eksternal seperti ombudsman), dan komitmen tegas pimpinan untuk memberikan sanksi bagi siapapun tanpa memandang latar belakang penerima sanksi. Kelemahannya ; pembiaran terhadap pelanggaran jika tidak bermanfaat bagi penegak; potensi konflik kepentingan dalam pengawasan internal; keterbatasan sumber daya manusia (SDM) dan akhirnya kelemahan ini berujung pada ketidakpastian dan tidak memiliki efek jera bagi pelanggar.

Pemilihan Kebijakan Prioritas

Untuk menentukan kebijakan mana yang menjadi prioritas, dilakukan skoring oleh 5 keyperson (ahli) yang merupakan Pejabat/ASN dari DISDUKCAPIL, Dinas P2KBP3A dan BAPPERIDA. Penilaian dilakukan terhadap 4 alternatif kebijakan yang telah dirumuskan sebelumnya menggunakan 3 kriteria (Dunn, 1994) : efektivitas, efisiensi dan dampak jangka panjang.

Tabel 7. Skoring Alternatif Kebijakan

Alternatif Kebijakan	Efektivitas	Efisiensi	Dampak Jangka Panjang	Total Skor
Kebijakan Pelibatan masyarakat dalam proses penyelenggaraan				

Alternatif Kebijakan	Efektivitas	Efisiensi	Dampak Jangka Panjang	Total Skor
pelayanan administrasi kependudukan. melalui integrasi SKM dan FKP	5	5	5	15
Kebijakan Perluasan akses pelayanan	5	3	4	12
Kebijakan mendorong kolaborasi	4	4	3	11
Kebijakan penerapan sanksi	3	3	3	9

Berdasarkan hasil skoring pada tabel diatas, maka “Pelibatan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan melalui integrasi SKM dan FKP” menjadi alternatif kebijakan dengan skor tertinggi

Logis Model Kebijakan Terpilih

Untuk memastikan Kebijakan terpilih “Pelibatan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan melalui integrasi SKM dan FKP” dapat diimplementasikan secara sistematis digunakan pendekatan logic model (Knowlton&Phillips, 2013) yang menggambarkan sebab-akibat antara INPUT (sumber daya), ACTIVITIES (kegiatan yang dilakukan), OUTPUT (keluaran langsung), OUTCOMES (hasil jangka pendek dan menengah) dan IMPACT (dampak jangka panjang).

Berikut implementasi “Pelibatan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan melalui integrasi SKM dan FKP” :

INPUT yang dibutuhkan untuk menjalankan kebijakan ini adalah sumber daya manusia, media pengumpulan (kuesioner) dan pengolahan data yang diukur dari 9 unsur pelayanan yang telah ditetapkan Kementerian PANRB antara lain prosedur pelayanan, waktu penyelesaian, biaya tarif, kompetensi petugas hingga sarana dan prasarana

ACTIVITIES, penyelenggara akan melakukan evauasi secara internal terhadap SKM. 3 Rekomendasi hasil SKM dengan nilai terendah akan menjadi agenda utama pembahasan dalam pelaksanaan FKP. Hasil SKM akan diverifikasi dan divalidasi lagi oleh masyarakat selaku peserta FKP

OUTPUT, penyelenggara pelayanan bersama masyarakat (selaku peserta FKP) membuat berita acara yang memuat janji perbaikan pelayanan administrasi kependudukan secara konkret. Janji perbaikan ini merupakan komitmen dari penyelenggaran pelayanan untuk menindaklanjuti saran dan masukan yang berasal FKM dan rekomendasi SKM

OUTCOMES, perbaikan dan peningkatan kualitas pelayanan administrasi kependudukan sesuai dengan Rencana Tindak Lanjut sesuai target yang ditentukan (triwulanan)

IMPACT, meningkatnya kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan, pelayanan publik dan Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai

Kerangka Implementasi Kebijakan Terpilih

Agar kebijakan terpilih dapat diimplementasikan secara efektif dan efisien diperlukan suatu kerangka implementasi yang mencakup timeline, pembagian kewenangan dan mekanisme evaluasi dan pemantauan kegiatan.

Timeline kegiatan (24 bulan) dengan tahapan pelaksanaan (9 tahapan) yaitu : (i) persiapan dan perencanaan serta pembentukan tim SKM dan FKP, (ii) penyusunan instrumen dan metode, (iii) penentuan sampel, jumlah sampel dan teknik sampling, (iv) pelaksanaan SKM dan pengumpulan data (v) pengolahan dan analisis data, (vi) pelaksanaan FKP dan penyusunan Berita Acara, (vii) Publikasi SKM dan FKP serta Rencana Tindak Lanjut Perbaikan, (viii) Pelaksanaan Rencana Tindak Lanjut Perbaikan, (ix) Monitoring dan Evaluasi

Pembagian kewenangan meliputi : Bupati (menerbitkan peraturan bupati), Kabagor (leading sector), Kepala Dinas (pelaksana SKM dan FKP), Tim Pelaksana SKM dan FKP. Selanjutnya mekanisme evaluasi dan pemantauan dilakukan (Tim SKM dan FKP) setiap triwulan untuk mengukur progress perbaikan dan evaluasi tahunan untuk menilai efektivitas kebijakan secara keseluruhan dengan indikator tingkat partisipasi masyarakat dalam pelaporan peristiwa kependudukan.

Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan

Kesimpulan

Pembangunan Kabupaten Serdang Bedagai tidak hanya berfokus pada pencapaian target indikator yang ditetapkan pada dokumen perencanaan namun juga harus mampu menjawab/mengatasi fenomena/permasalahan yang muncul. Fenomena pembangunan seperti bidang pendidikan, ketenagakerjaan dan pengentasan kemiskinan merupakan sebagian contoh dari pembangunan di Kabupaten Serdang Bedagai atau tidak menutup kemungkinan fenomena lainnya.

Untuk menjawab fenomena pembangunan, sudah seyogyanya Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai, perangkat daerah dan stakeholder lainnya memanfaatkan data kependudukan yang mampu menguraikan pola dan kebutuhan penduduk. Namun pemerintah tidak bisa bekerja dan bersandar pada diri sendiri, diperlukan suatu partisipasi aktif dari masyarakatnya. Pemerintah harus mampu menjamin dan menyediakan saluran partisipasi masyarakat tersebut.

Penduduk Kabupaten Serdang Bedagai dapat berpartisipasi melalui kegiatan SKM dan FKP yang sangat menentukan dalam peningkatan kualitas pelayanan. Dengan demikian, penduduk semakin memahami lahirnya kebijakan, sumber daya, pelaksanaan, dan evaluasi penyelenggaraan pelayanan. Penduduk semakin memahami kontribusi mereka dalam hal

perencanaan pembangunan; keakuratan data kependudukan; pelaporan setiap peristiwa kependudukan.

Pemahaman penduduk akan menciptakan kesadaran akan partisipasinya dalam perencanaan pembangunan karena sebenarnya undang-undang dan peraturan pemerintah serta peraturan setingkat menteri sudah cukup mengamatkan, memerintahkan dan mengatur. Untuk itu diperlukan komitmen kepala daerah untuk mengatur secara teknis dalam hal partisipasi penduduk.

Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan data, masalah, analisis masalah, akar masalah, alternatif kebijakan, kriteria pemilihan kebijakan dan dengan menggunakan pendapat/skoring 5 orang ahli, maka pelibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan diperlukan suatu regulasi berupa Peraturan Bupati yang mengatur tugas, wewenang dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan melalui kegiatan integrasi SKM dan FKP.

Dengan adanya Peraturan Bupati yang mengatur, diharapkan menghasilkan output berupa partisipasi aktif, outcomes berupa peningkatan kualitas pelayanan dan peningkatan kualitas data kependudukan; dan impact berupa peningkatan kualitas perencanaan pembangunan dan ujungnya peningkatan kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah.

Peraturan Bupati yang direkomendasikan penulis yaitu : PERATURAN BUPATI SERDANG BEDAGAI NOMOR...TAHUN ...TENTANG PEDOMAN PELAKSANAAN INTEGRASI SURVEI KEPUASAN MASYARAKAT (SKM) DAN FORUM KONSULTASI PUBLIK (FKP) PADA PERANGKAT DAERAH DI LINGKUNGAN PEMERINTAH KABUPATEN SERDANG BEDAGAI. Peraturan Bupati tersebut mengatur beberapa substansi : (i) Seluruh unit pelayanan publik termasuk DISDUKCAPIL memiliki kewajiban melaksanakan SKM dan memanfaatkan hasil SKM sebagai agenda pembahasan untuk diverifikasi dan divalidasi kembali pada FKP serta disepakati dan dituangkan dalam Berita Acara Janji Perbaikan, (ii) Timeline tahapan pelaksanaan SKM-FKP dan pembentukan Tim Pelaksana SKM-FKP, (iii) Penentuan metode dan penyusunan instrumen, (iv) prinsip dasar dan teknik sampling yang harus dipenuhi seperti kredibel dan profesional; representatif; tidak bias, (v) Jumlah responden wajib disesuaikan dengan jenis layanan dengan lebih mengedepankan kualitas respon dan representasi (vi) publikasi hasil pelaksanaan SKM dan FKP, (vii) pihak-pihak yang terlibat, (viii) penyusunan berita acara, rencana tindak lanjut janji perbaikan dan target penyelesaiannya, (ix) monitoring, evaluasi dan pelaporan.

Komitmen kepala daerah melalui peraturan Bupati Serdang Bedagai merupakan jaminan pelibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan, diharapkan masyarakat semakin tahu, semakin peduli dan semakin berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan daerah terlebih berpartisipasi dalam menyelesaikan permasalahan/fenomena pembangunan yang selama ini masih muncul. Penulis menyadari kebijakan tidak akan berhasil tanpa ada komitmen. Oleh karena itu, penulis merekomendasikan kepada Bupati Serdang Bedagai

untuk menerbitkan Peraturan Bupati sebagaimana yang dimaksud dan menginstruksikan seluruh perangkat daerah penyelenggara pelayanan khususnya DISDUKCAPIL untuk melaksanakannya secara konsisten dan berkelanjutan serta melaporkan progressnya.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada ahli dari DISDUKCAPIL, BAPPERIDA, Dinas P2KBP3A Kabupaten Serdang Bedagai dan Tim HKM PUSBINDKLATREN BAPPENAS.

PERNYATAAN KONTRIBUSI PENULIS

Penulis ET bertanggung jawab dalam penyusunan policy paper ini mulai dari identifikasi masalah, pengumpulan dan analisis data, perumusan alternatif kebijakan dan rekomendasi kebijakan terpilih hingga penulisan final.

REFERENSI

- Arstein, S.R. (1969). *A Ladder of Citizen Participation*. Journal of The American Institute of Planners
- BPS (2024). *Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Serdang Bedagai 2024*. <https://serdangbedagaikab.bps.go.id/id/pressrelease/2024/12/23/294/index-s-pembangunan-manusia-ipm-kabupaten-serdang-bedagai-tahun-2024-mencapai-74-15-meningkat-0-75-1-02-persen-dibandingkan-tahun-sebelumnya-73-40-.html>
- BPS (2024). *Tingkat Pengangguran Terbuka Kabupaten Serdang Bedagai 2024*. <https://serdangbedagaikab.bps.go.id/id/statistics-table?subject=520>
- BPS (2024). *Profil Kemiskinan Kabupaten Serdang Bedagai Maret 2024*. <https://serdangbedagaikab.bps.go.id/id/pressrelease/2024/08/20/287/profil-kemiskinan-kabupaten-serdang-bedagai-maret-2024.html>
- BAWASLU (2025, 08 Desember). *Bawaslu Kabupaten Serdang Bedagai Lakukan Pengawasan Rapat Pleno PDPB Triwulan IV di KPU*. <https://serdangbedagai.bawaslu.go.id/berita/bawaslu-kabupaten-serdang-bedagai-lakukan-pengawasan-rapat-pleno-pdpb-triwulan-iv-di-kpu>
- Cohen, J.M., & Uphoff, N.T. (1977). *Rural Development Participation : Concepts and Measures For Project Design, Implementation and Evaluation*, Rural Development Committee, Center For International Studies, Cornell University
- Dunn, W.N. (1994). *Public Policy Analysis : An Introduction* (2nd ed). Prentice-Hall
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. John Wiley & Sons
- Fadhulrahman, I. (2024). *Proporsi Tingkat Pendidikan Penduduk Kabupaten Serdang Bedagai*. <https://databoks.katadata.co.id/demografi/statistik/9a4394544a0fb17/295-penduduk-serdang-bedagai-berpendidikan-tinggi-pada-juni-2024>
- Indonesia. (2014). Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. UU No. 23 Tahun 2014, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587

- Indonesia. (2017). Peraturan Pemerintah tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. PP No.45 Tahun 2017, Lembaran Negara Republik
- Indonesia Nomor 225, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6133
- Indonesia. (2017). Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi tentang Pedoman Penyusunan Survei Kepuasan Masyarakat Unit Penyelenggaraan Pelayanan Publik, Permen PANRB No.14 Tahun 2017, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 713
- Indonesia (2017). Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi tentang Pedoman Penyelenggaraan Forum Konsultasi Publik di Lingkungan Unit Penyelenggara Pelayanan Publik, Permen PANRB No 16 Tahun 2017, Berita Negara
- Repubik Indonesia Tahun 2017 Nomor 765
- Skinner. (1938). *The Behavior of Organisms : An Experimental Analysis*. D. Appleton-Century Company.