

**ANALISIS PELAYANAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN BAGI WARGA
BINAAN RUMAH TAHANAN KELAS IIB GRESIK**

Faiza Irisaliya Andini¹, Oktarizka Reviandani²

^{1,2}Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Email Korespondensi: 22041010144@studentupnjatim.ac.id

Email: oktarizka.r.adneg@upnjatim.ac.id

ABSTRACT

Population administration is a fundamental instrument in ensuring state recognition of every individual, including vulnerable groups such as correctional inmates. This study aims to analyze the implementation of population administration services for inmates at Class IIB State Detention Center (Rutan) Gresik, administered by the Population and Civil Registration Office (Disdukcapil) of Gresik Regency. A descriptive qualitative approach was applied, with data collected through in-depth interviews, observation, and documentation involving informants from Disdukcapil, detention center officers, and inmates. The analysis employs George C. Edward III's policy implementation theory, focusing on four variables: communication, resources, implementors' disposition, and bureaucratic structure. Results indicate that inter-agency communication operates well through formal and informal coordination mechanisms. Resources are assessed as adequate, though limitations persist in the continuity and accessibility of services that remain incidental in nature. Implementors display strong commitment to fulfilling inmates' administrative rights without discrimination. The bureaucratic structure functions with a clear division of roles between Disdukcapil as the technical service provider and Rutan as the facilitator. Key obstacles include problematic National Identity Numbers (NIK), high inmate mobility, and insufficient responses from family members and origin-region agencies.

Keywords: Population Administration Services, Public Service, Inmates.

ABSTRAK

Administrasi kependudukan merupakan instrumen fundamental dalam menjamin pengakuan negara atas setiap individu, termasuk kelompok rentan seperti warga binaan pemasyarakatan. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi pelayanan administrasi kependudukan bagi warga binaan di Rumah Tahanan Negara (Rutan) Kelas IIB Gresik yang diselenggarakan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Gresik. Pendekatan kualitatif deskriptif diterapkan dengan pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi terhadap informan dari pihak Disdukcapil, petugas Rutan, serta warga binaan. Analisis menggunakan teori implementasi kebijakan George C. Edward III yang memfokuskan kajian pada empat variabel: komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi antar instansi berlangsung dengan baik melalui mekanisme koordinasi formal dan informal secara berjenjang. Sumber daya dinilai cukup baik, namun masih terdapat keterbatasan dalam kontinuitas dan aksesibilitas pelayanan yang bersifat insidental. Disposisi pelaksana menunjukkan komitmen kuat dalam pemenuhan hak administrasi warga binaan tanpa diskriminasi. Struktur birokrasi berjalan dengan pembagian peran yang jelas antara Disdukcapil sebagai penyedia layanan teknis dan Rutan sebagai fasilitator. Kendala utama meliputi NIK bermasalah, mobilitas tinggi warga binaan, serta lemahnya respons pihak keluarga dan instansi daerah asal.

Kata kunci: Pelayanan Administrasi Kependudukan, Pelayanan Publik, Warga Binaan.

PENDAHULUAN

Administrasi kependudukan merupakan salah satu pilar penting dalam penyelenggaraan pemerintahan modern yang berfungsi sebagai dasar pengakuan negara terhadap setiap warga negaranya. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan menegaskan bahwa pencatatan identitas dan pendataan penduduk diselenggarakan demi tersedianya data kependudukan yang akurat, mutakhir, dan terpadu sebagai dasar pelayanan publik. Dokumen kependudukan seperti Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el), Nomor Induk Kependudukan (NIK), dan Kartu Keluarga (KK) berfungsi sebagai kunci akses bagi setiap warga negara untuk memperoleh hak-hak konstitusionalnya. Juniardo Siregar et al. (2021) menegaskan bahwa identitas kependudukan adalah pintu masuk utama menuju hak sipil dan layanan dasar pemerintah.

Persoalan kependudukan di Indonesia tidak hanya berkaitan dengan proses pencatatan identitas, melainkan juga menyangkut distribusi pelayanan dan aksesibilitasnya secara merata kepada seluruh lapisan masyarakat. Secara nasional, tantangan ini tercermin melalui mobilitas penduduk yang tinggi, migrasi internal, ketimpangan sosial-ekonomi, serta hambatan geografis yang menyebabkan sebagian warga belum tercatat secara lengkap dalam sistem administrasi kependudukan (Kholiq et al., 2022). Kondisi ini menuntut pemerintah pusat dan daerah untuk bersinergi memastikan setiap penduduk terdaftar, termasuk kelompok rentan seperti masyarakat terpencil, warga migran, dan warga yang sedang menjalani proses hukum.

Salah satu kelompok yang kerap terabaikan dalam konteks pemenuhan hak administrasi kependudukan adalah Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP). Meskipun berada dalam pembatasan fisik akibat proses penahanan atau menjalani pembinaan, WBP tetap menyandang status sebagai warga negara yang hak sipilnya diakui dan dijamin oleh negara. Sanders et al. (2020) mengingatkan bahwa dokumen identitas bukan sekadar arsip administratif, melainkan sarana fundamental dalam menjamin pengakuan dan pemenuhan hak setiap individu, termasuk mereka yang berada dalam kondisi rentan. Ketika suatu kelompok mengalami hambatan dalam mengakses dokumen kependudukan, terdapat hak konstitusional yang berpotensi terlanggar, dan negara berkewajiban mengambil tindakan korektif.

Urgensi pemenuhan dokumen kependudukan bagi WBP semakin nyata apabila dikaitkan dengan proses reintegrasi sosial pasca pembebasan. Identitas legal diperlukan untuk mengakses layanan kesehatan, memperoleh pekerjaan, membuka rekening perbankan, mengakses program bantuan sosial pemerintah, hingga menggunakan hak pilih dalam pemilihan umum. Ketiadaan identitas yang sah berpotensi menghambat proses reintegrasi, memperbesar peluang eksklusi sosial, dan meningkatkan risiko residivisme (Nurjanah Anita, 2025). Pelayanan administrasi kependudukan yang diberikan di dalam lembaga pemasyarakatan atau rutan karenanya memiliki dampak jangka panjang, bukan sekadar kepentingan administratif sesaat.

Rutan Kelas IIB Gresik merupakan salah satu unit pelaksana teknis pemasyarakatan di bawah Kanwil Kemenkumham Jawa Timur. Berdasarkan data internal Rutan (2020–2025), fasilitas yang dirancang berkapasitas 250 orang ini secara konsisten mengalami kondisi overcrowding dengan hunian mencapai 366% pada puncaknya di tahun 2020. Kondisi kepadatan yang kronis ini menciptakan tekanan tersendiri terhadap penyelenggaraan seluruh layanan di dalam Rutan, termasuk layanan administrasi kependudukan. Berdasarkan data perekaman administrasi kependudukan tahun 2024, dari 765 warga binaan yang diverifikasi, masih terdapat 41 orang yang belum melakukan perekaman e-KTP, 5 orang yang belum memiliki e-KTP sama sekali, serta beberapa kasus Kartu Keluarga dan NIK bermasalah. Temuan ini menegaskan perlunya pelayanan administrasi kependudukan yang terstruktur dan berkelanjutan bagi kelompok ini.

Disdukcapil Kabupaten Gresik telah merespons kondisi tersebut dengan mengembangkan mekanisme pelayanan jemput bola ke Rutan, mencakup verifikasi data, perekaman e-KTP, penerbitan dokumen kependudukan, serta penanganan kasus NIK bermasalah. Pelaksanaan layanan ini dilandasi oleh Peraturan Bupati Gresik Nomor 11 Tahun 2020 tentang Pedoman Pelaksanaan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan

Sipil. Meski demikian, efektivitas dan kualitas implementasi layanan tersebut belum banyak dikaji secara ilmiah, terutama dalam konteks WBP sebagai kelompok penerima layanan yang memiliki karakteristik dan keterbatasan unik.

Secara akademis, penelitian terdahulu terkait administrasi kependudukan lebih banyak berfokus pada masyarakat umum atau kelompok rentan seperti penyandang disabilitas dan lansia (Amalia Risya & Satipri Evi, 2024; Anggraini Novita, 2021). Terdapat kesenjangan penelitian (research gap) yang signifikan terkait implementasi pelayanan administrasi kependudukan bagi WBP di rumah tahanan, terutama dari aspek faktor-faktor implementasi yang mempengaruhi kualitas dan jangkauan layanan. Penelitian ini hadir untuk mengisi celah tersebut dengan menggunakan model implementasi kebijakan George C. Edward III sebagai kerangka analisis. Berdasarkan pemaparan di atas, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan implementasi pelayanan administrasi kependudukan bagi warga binaan Rutan Kelas IIB Gresik oleh Disdukcapil Kabupaten Gresik, mencakup aspek komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi, serta mengidentifikasi kendala dan upaya penyelesaiannya.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Pemilihan pendekatan ini didasarkan pada tujuan penelitian yang berfokus pada pemahaman mendalam atas proses implementasi pelayanan administrasi kependudukan dalam lingkungan yang memiliki karakteristik unik dan kompleks. Seperti yang dikemukakan Sugiyono (2013), metode kualitatif bertumpu pada filsafat postpositivisme dan menekankan makna daripada generalisasi. Penelitian dilaksanakan di dua lokasi utama: Disdukcapil Kabupaten Gresik yang berlokasi di Jl. KH. Wachid Hasyim No. 17, Gresik, dan Rumah Tahanan Negara Kelas IIB Kabupaten Gresik di Jalan Raya Banjarsari, Cerme, Gresik. Kedua lokasi ini dipilih karena relevansinya langsung dengan subjek kajian: Disdukcapil sebagai penyelenggara utama layanan, dan Rutan sebagai lokasi implementasi bagi kelompok sasaran yang memiliki keterbatasan akses khusus.

Data primer dikumpulkan melalui observasi langsung ke lapangan dan wawancara mendalam dengan informan kunci. Informan dipilih secara purposive sampling, dengan pertimbangan keterlibatan langsung dalam proses implementasi pelayanan. Informan terdiri atas:

- (1) Kepala Bidang Pelayanan Pendaftaran Penduduk Disdukcapil
- (2) Petugas Lapangan Disdukcapil
- (3) Kepala Subsidi Pelayanan Tahanan Rutan
- (4) Operator Sistem Database Pemasyarakatan (SDP) Rutan
- (5) Warga binaan yang telah melakukan perekaman e-KTP
- (6) Warga binaan yang belum melakukan perekaman
- (7) Warga binaan dengan NIK bermasalah.

Selain purposive sampling, digunakan pula teknik snowball sampling untuk mengidentifikasi informan tambahan yang relevan. Data sekunder diperoleh dari dokumen resmi, laporan kegiatan, arsip internal, peraturan perundang-undangan, dan kajian literatur yang relevan. Teknik pengumpulan data meliputi observasi langsung ke lokasi penelitian, wawancara mendalam dengan panduan semi terstruktur, dan studi dokumentasi terhadap berbagai arsip dan dokumen resmi terkait. Analisis data menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldana (2014) yang terdiri dari empat tahap: pengumpulan data (*data collection*), kondensasi data (*data condensation*), penyajian data (*data display*), dan penarikan kesimpulan (*conclusion drawing/verification*). Uji keabsahan data dilakukan melalui triangulasi teknik yakni membandingkan data dari observasi, wawancara, dan dokumentasi serta triangulasi sumber yakni membandingkan informasi dari berbagai informan yang memiliki keterkaitan langsung dengan objek penelitian.

PEMBAHASAN

Implementasi Pelayanan Administrasi Kependudukan : Analisis Berbasis Teori Edward III

1. Komunikasi

Dimensi komunikasi dalam implementasi pelayanan administrasi kependudukan bagi warga binaan di Rutan Kelas IIB Gresik mencakup tiga aspek utama: transmisi, kejelasan, dan konsistensi. Secara keseluruhan, komunikasi antar instansi telah berjalan dengan baik dan mendukung kelancaran pelaksanaan layanan. Pada aspek transmisi, alur penyampaian informasi diawali dengan pengiriman data warga binaan dari pihak Rutan kepada Disdukcapil Gresik. Data tersebut mencakup identitas WBP yang memerlukan layanan kependudukan, baik untuk perekaman baru maupun verifikasi ulang. Kepala Bidang Pelayanan Pendaftaran Penduduk Disdukcapil, Ibu Apri Widyastik, menjelaskan bahwa data yang diterima diverifikasi satu per satu secara by name by address melalui Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAD) sebelum tindak lanjut ke lapangan dilakukan. Proses ini memastikan bahwa hanya data yang benar-benar memerlukan intervensi yang diproses lebih lanjut.

Koordinasi juga dilakukan melalui saluran formal berupa surat resmi maupun saluran informal melalui telepon dan aplikasi pesan WhatsApp. Kepala Subsi Pelayanan Tahanan Rutan, Bapak Anggi Fauzi, menegaskan bahwa komunikasi dengan pihak Disdukcapil berjalan lancar tanpa hambatan yang berarti. Komunikasi pada tahap pelaksanaan di lapangan diwujudkan melalui koordinasi teknis, konfirmasi data, serta verifikasi biometrik langsung oleh petugas yang hadir di Rutan. Penyampaian informasi kepada warga binaan sebagai penerima layanan dilakukan oleh petugas lapangan Rutan melalui kegiatan sosialisasi sebelum pelaksanaan. Sosialisasi mencakup tujuan perekaman, mekanisme pelayanan, dan manfaat jangka panjang kepemilikan dokumen kependudukan, mulai dari pemenuhan hak pilih dalam pemilu hingga akses terhadap layanan BPJS dan program bantuan pemerintah. Warga binaan yang telah mengikuti perekaman umumnya menyatakan memahami informasi yang diberikan dan tidak mengalami kesulitan dalam mengikuti proses layanan. Hal ini menunjukkan efektivitas komunikasi pada dimensi kejelasan.

Namun demikian, terdapat hambatan komunikasi yang terkait dengan pihak eksternal. Penanganan NIK bermasalah seperti NIK ganda atau data tidak ditemukan memerlukan koordinasi dengan Disdukcapil daerah asal WBP. Proses ini kerap terkendala oleh lambatnya respons instansi daerah lain dan sulitnya menghubungi pihak keluarga WBP untuk melengkapi dokumen pendukung. Kondisi ini mengindikasikan bahwa komunikasi internal telah berlangsung baik, sementara komunikasi eksternal lintas daerah masih memerlukan penguatan mekanisme yang lebih sistematis. Temuan ini sejalan dengan pandangan Sutmasa (2021) bahwa komunikasi dalam implementasi kebijakan publik mensyaratkan transmisi informasi yang efektif, kejelasan pesan, serta konsistensi instruksi agar tujuan kebijakan dapat dilaksanakan sesuai rencana. Penggunaan media informal seperti WhatsApp sebagai alat koordinasi juga sesuai dengan temuan penelitian mengenai efektivitas komunikasi digital dalam organisasi pemerintahan. Secara keseluruhan, aspek komunikasi dalam implementasi layanan ini dinilai berjalan dengan baik, meskipun masih ada keterbatasan pada dimensi koordinasi lintas daerah.

2. Sumber daya

Sumber daya merupakan prasyarat mendasar dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Dalam konteks pelayanan administrasi kependudukan bagi WBP Rutan Kelas IIB Gresik, sumber daya yang tersedia dinilai cukup baik namun belum sepenuhnya optimal dalam mendukung pelayanan yang berkelanjutan dan merata. Dari sisi sumber daya manusia, petugas Disdukcapil yang ditugaskan ke Rutan telah memiliki pemahaman dan kompetensi teknis yang memadai, mencakup penguasaan sistem perekaman, persyaratan administratif, serta prosedur verifikasi data. Sebelum kegiatan, petugas mendapatkan pembekalan teknis dari pimpinan. Jumlah personel yang diterjunkan disesuaikan dengan volume warga binaan yang akan dilayani; untuk layanan berskala kecil (10–20 orang), tiga hingga empat petugas dinilai mencukupi. Dari pihak Rutan, meski tidak ada spesialisasi khusus di bidang kependudukan, petugas menunjukkan dukungan aktif dalam memfasilitasi koordinasi, penyiapan data, pengawasan

pelaksanaan, serta pengarahan warga binaan.

Dari sisi sarana dan prasarana, Disdukcapil membawa seluruh perangkat perekaman dan kebutuhan teknis secara mandiri, termasuk router internet yang terhubung langsung dengan sistem pusat di Jakarta. Pihak Rutan menyediakan tempat pelaksanaan umumnya menggunakan aula yang tersedia secara situasional serta fasilitas penunjang seperti konsumsi petugas. Kendala teknis yang dilaporkan bersifat minor dan situasional, seperti keterbatasan background foto berwarna biru yang kemudian disiasati secara kreatif, maupun gangguan jaringan dari server pusat yang menuntut penundaan sementara.

Meski demikian, terdapat beberapa keterbatasan yang perlu diperhatikan. Pertama, pelayanan bersifat insidental dan tidak terjadwal secara rutin, sehingga WBP yang memiliki mobilitas tinggi seperti yang sedang mengikuti proses persidangan seringkali tidak dapat mengakses layanan ketika kegiatan berlangsung. Kedua, tidak adanya fasilitas perekaman permanen di lingkungan Rutan menciptakan ketergantungan mutlak pada jadwal kunjungan Disdukcapil. Ketiga, kasus administratif yang kompleks seperti WBP tanpa dokumen dasar atau dengan NIK bermasalah belum seluruhnya dapat diselesaikan karena memerlukan dukungan sumber daya dan koordinasi yang lebih luas. Temuan ini selaras dengan pernyataan Edward III bahwa ketersediaan sumber daya yang tidak memadai, baik dari segi kuantitas maupun kapabilitas, merupakan hambatan nyata dalam efektivitas implementasi kebijakan.

3. Disposisi atau Sikap

Dimensi disposisi mengacu pada sikap, komitmen, dan kecenderungan pelaksana dalam mendukung atau menolak kebijakan yang diimplementasikan. Dalam penelitian ini, disposisi pelaksana baik dari Disdukcapil maupun dari pihak Rutan menunjukkan kondisi yang baik, ditandai dengan komitmen kuat dan kesadaran tinggi terhadap pentingnya pemenuhan hak administrasi kependudukan bagi setiap warga negara, termasuk WBP. Dari pihak Disdukcapil, komitmen pelaksana tercermin dalam kesediaan petugas untuk datang langsung ke lingkungan Rutan meskipun dihadapkan pada berbagai keterbatasan kondisi lapangan, seperti keterbatasan ruang dan prosedur keamanan yang ketat. Kepala Bidang Pelayanan Pendaftaran Penduduk menegaskan bahwa seluruh petugas memiliki kesadaran penuh bahwa pemenuhan hak dasar administrasi kependudukan berlaku bagi semua warga negara, tanpa terkecuali, termasuk mereka yang berhadapan dengan hukum. Petugas lapangan pun menyatakan bahwa layanan ini dipandang sebagai bagian integral dari tanggung jawab pelayanan publik, bukan sekadar kewajiban administratif.

Dari pihak Rutan, disposisi positif terwujud melalui keterlibatan aktif petugas dalam mendukung jalannya pelayanan. Petugas tidak hanya berperan pasif sebagai fasilitator, tetapi secara proaktif mengambil langkah preventif untuk memastikan seluruh WBP memiliki data kependudukan yang lengkap dan valid. Bapak Fuad Makhmumi selaku petugas lapangan Rutan Kelas IIB Gresik, menekankan bahwa kepedulian terhadap masalah kependudukan WBP berakar pada tanggung jawab moral dan administratif, bukan sekadar tuntutan tugas formal. Hal ini tercermin dalam sikap petugas yang berupaya menghubungi keluarga WBP untuk melengkapi dokumen, mengidentifikasi permasalahan NIK secara proaktif, dan berkoordinasi intensif dengan Disdukcapil untuk mencari solusi.

Dukungan pimpinan juga menjadi katalisator penting bagi pembentukan disposisi positif di tingkat pelaksana. Ketika terdapat 56 warga binaan yang hak suaranya belum terinput ke Daftar Pemilih Tetap akibat kesalahan pihak KPU, pimpinan Rutan turun langsung berkoordinasi hingga masalah dapat diselesaikan. Keterlibatan aktif pimpinan dalam situasi kritis semacam ini membangun kepercayaan dan semangat petugas bahwa upaya mereka dalam memenuhi hak WBP mendapat dukungan penuh dari atas. Disposisi yang baik dari seluruh pelaksana ini mencerminkan penerapan prinsip non-diskriminatif dalam administrasi kependudukan sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013. Tidak ditemukan indikasi penolakan atau sikap negatif dari pihak pelaksana terhadap program layanan ini. Sebaliknya, para pelaksana menunjukkan penerimaan yang kuat dan menganggap layanan ini sebagai bagian dari misi institusional yang penting.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi dalam implementasi pelayanan administrasi kependudukan bagi WBP di Rutan

Kelas IIB Gresik menunjukkan kondisi yang baik, ditandai dengan pembagian peran yang jelas, koordinasi antar instansi yang berjalan harmonis, dan mekanisme kerja yang dipahami oleh seluruh pelaksana. Dari sisi regulasi, pelaksanaan layanan berpedoman pada Peraturan Bupati Gresik Nomor 11 Tahun 2020 tentang Pedoman Pelaksanaan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2026 yang baru saja ditetapkan. Pasal 105 Peraturan Bupati Gresik menegaskan bahwa pelayanan dilaksanakan melalui tahapan pelaporan, verifikasi dan validasi, perekaman data, serta pencatatan dan penerbitan dokumen. Tahapan ini berlaku pula dalam pelayanan bagi WBP, sehingga proses administratif tetap terstruktur dan dapat dipertanggungjawabkan.

Secara praktis, terdapat pembagian peran yang tegas antara kedua instansi. Disdukcapil bertanggung jawab penuh atas aspek teknis layanan, mulai dari perekaman biometrik, verifikasi data melalui SIAK, hingga penerbitan dokumen kependudukan. Sementara pihak Rutan berperan sebagai fasilitator yang menyediakan tempat pelaksanaan, mengoordinasikan WBP yang akan dilayani, serta memastikan keamanan dan ketertiban selama kegiatan berlangsung. Di internal Rutan sendiri, pembagian tugas antar subseksi berjalan sinergis: Subseksi Pelayanan Tahanan mengurus koordinasi data dan komunikasi dengan Disdukcapil, Subseksi Keamanan mengatur mobilisasi WBP, dan Subseksi Pengelolaan memberikan dukungan logistik. Meskipun SOP yang ada masih dalam proses pembaruan mengikuti perubahan regulasi Permendagri terbaru, para pelaksana telah memahami alur kerja yang berlaku berdasarkan pengalaman dan koordinasi rutin. Fleksibilitas situasional yang diterapkan seperti penyesuaian tempat pelayanan menggunakan aula yang tersedia tidak mengurangi kualitas layanan, melainkan mencerminkan adaptabilitas struktur birokrasi terhadap kondisi lapangan yang dinamis.

Tidak ditemukan hambatan birokrasi yang signifikan dalam implementasi. Sebaliknya, hubungan kerja antara Disdukcapil dan Rutan bersifat saling menguntungkan: Disdukcapil mendapatkan data kependudukan yang perlu diperbarui, sementara Rutan mendapatkan bantuan dalam memenuhi hak administrasi WBP. Hubungan saling membutuhkan ini menciptakan dorongan organik bagi kedua instansi untuk terus menjaga kualitas koordinasi. Namun, satu catatan penting adalah bahwa intensitas pelayanan yang masih bersifat incidental cenderung meningkat menjelang agenda kenegaraan seperti pemilu perlu ditingkatkan menjadi jadwal yang lebih terstruktur dan konsisten.

Kendala dan Upaya Penyelesaian

Dalam pelaksanaan layanan administrasi kependudukan bagi WBP, terdapat beberapa kendala yang diidentifikasi. Pertama, permasalahan NIK menjadi tantangan paling kompleks. NIK ganda umumnya terjadi karena perekaman di daerah berbeda dan memerlukan proses pencabutan salah satu NIK yang melibatkan koordinasi dengan Disdukcapil daerah asal. Kasus NIK yang tidak ditemukan dalam sistem, umumnya karena WBP belum pernah melakukan perekaman, memerlukan dokumen pendukung seperti akta kelahiran, surat domisili, atau ijazah yang tidak selalu tersedia. Kedua, mobilitas tinggi WBP menjadi hambatan aksesibilitas. WBP yang sedang mengikuti proses persidangan tidak dapat menghadiri kegiatan perekaman pada saat yang bersamaan, sehingga sebagian WBP belum terlayani meskipun kegiatan telah dilaksanakan. Ketiga, lemahnya respons pihak keluarga WBP dalam melengkapi data pendukung menjadi kendala yang berada di luar kendali langsung instansi pelaksana. Dalam beberapa kasus, pihak keluarga sulit dihubungi, tidak bersedia memberikan alamat domisili, bahkan ada yang secara tegas menolak untuk dilibatkan. Keempat, koordinasi lintas daerah dengan Disdukcapil dari wilayah lain tempat WBP berasal tidak selalu berjalan responsif dan efisien.

Upaya penyelesaian yang telah dilakukan antara lain: verifikasi biometrik melalui scan iris untuk mengidentifikasi WBP yang tidak membawa dokumen, koordinasi intensif dengan Disdukcapil daerah asal melalui surat resmi dan komunikasi langsung, upaya menelusuri pihak keluarga WBP melalui data yang dimiliki Rutan, serta pertimbangan penerbitan NIK baru bagi WBP yang benar-benar tidak memiliki data apapun dalam sistem, dengan menggunakan surat domisili dari Dinas Sosial sebagai alternatif terakhir. Meskipun sebagian permasalahan belum terselesaikan, upaya-upaya tersebut mencerminkan komitmen

kedua instansi untuk terus mencari solusi secara bertanggung jawab.

Implikasi Pelayanan Administrasi Kependudukan bagi WBP

Pemenuhan hak identitas kependudukan bagi warga binaan pemasyarakatan (WBP) tidak hanya berkaitan dengan aspek administratif, tetapi juga memiliki implikasi yang luas terhadap keberhasilan proses reintegrasi sosial setelah mereka kembali ke masyarakat. Identitas kependudukan yang sah merupakan bentuk pengakuan negara atas keberadaan dan status hukum seseorang sebagai warga negara. Oleh karena itu, kepemilikan dokumen kependudukan seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK) menjadi prasyarat penting untuk memperoleh akses terhadap berbagai layanan publik dan hak-hak sipil yang dijamin oleh negara.

Dalam jangka pendek, dokumen kependudukan yang valid memungkinkan warga binaan memperoleh akses terhadap layanan kesehatan, pemenuhan hak politik, serta berbagai kebutuhan administratif selama menjalani masa pembinaan. Keberadaan dokumen tersebut juga mendukung tertib administrasi dalam pengelolaan data warga binaan sehingga pelayanan yang diberikan dapat dilaksanakan secara lebih akurat dan efektif. Dengan demikian, pelayanan administrasi kependudukan berperan dalam menjamin bahwa status sebagai warga binaan tidak menghilangkan hak-hak dasar yang tetap melekat sebagai warga negara.

Lebih jauh, manfaat pelayanan administrasi kependudukan menjadi semakin penting ketika dikaitkan dengan proses reintegrasi sosial pasca pembebasan. Mantan warga binaan yang tidak memiliki identitas kependudukan sering kali menghadapi berbagai hambatan dalam mengakses pekerjaan formal, layanan perbankan, pendidikan, jaminan kesehatan, maupun program bantuan sosial pemerintah. Kondisi tersebut menyebabkan mereka berada dalam posisi yang kurang menguntungkan dibandingkan anggota masyarakat lainnya karena tidak dapat memenuhi persyaratan administratif yang diperlukan untuk memperoleh berbagai layanan tersebut. Akibatnya, proses penyesuaian diri setelah bebas menjadi lebih sulit dan peluang untuk membangun kehidupan yang mandiri menjadi semakin terbatas.

Kondisi tersebut sejalan dengan pandangan Nurjanah Anita (2025) yang menyatakan bahwa ketiadaan identitas yang sah berpotensi memperpanjang proses eksklusi sosial bagi mantan narapidana. Eksklusi sosial terjadi ketika seseorang mengalami keterbatasan akses terhadap sumber daya, kesempatan, dan partisipasi dalam kehidupan sosial akibat berbagai hambatan struktural maupun administratif. Dalam konteks mantan warga binaan, ketiadaan dokumen kependudukan dapat menghambat akses terhadap pekerjaan, layanan publik, dan program kesejahteraan sosial sehingga memperbesar kemungkinan mereka mengalami marginalisasi di lingkungan masyarakat. Situasi tersebut tidak hanya berdampak pada kesejahteraan individu, tetapi juga dapat menghambat proses integrasi sosial yang menjadi tujuan utama sistem pemasyarakatan.

Selain itu, keterbatasan akses terhadap berbagai sumber daya sosial dan ekonomi akibat tidak adanya identitas yang sah dapat meningkatkan kerentanan mantan warga binaan terhadap perilaku menyimpang. Kesulitan memperoleh pekerjaan, rendahnya akses terhadap bantuan sosial, serta terbatasnya kesempatan untuk berpartisipasi dalam kehidupan masyarakat berpotensi mendorong sebagian mantan warga binaan kembali pada lingkungan atau aktivitas yang melanggar hukum. Dalam perspektif ini, kepemilikan identitas kependudukan tidak hanya berfungsi sebagai instrumen administratif, tetapi juga sebagai faktor pendukung yang dapat memperkuat keberhasilan reintegrasi sosial dan mengurangi risiko residivisme.

Oleh karena itu, pelayanan administrasi kependudukan di rumah tahanan perlu dipandang sebagai bagian integral dari proses pembinaan warga binaan. Pelayanan ini merupakan bentuk investasi sosial yang memberikan manfaat jangka panjang, baik bagi individu maupun masyarakat. Melalui kepemilikan identitas kependudukan yang sah, warga binaan memiliki peluang yang lebih besar untuk mengakses berbagai layanan publik, memperoleh kesempatan ekonomi, serta membangun kembali kehidupan sosialnya setelah bebas. Dengan demikian, penguatan dan keberlanjutan pelayanan administrasi kependudukan bagi warga binaan menjadi kebutuhan yang mendesak untuk mendukung pemenuhan hak warga negara sekaligus meningkatkan efektivitas penyelenggaraan sistem pemasyarakatan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis terhadap keempat variabel implementasi menurut teori George C. Edward III, dapat ditarik beberapa kesimpulan Pertama, aspek komunikasi dalam implementasi pelayanan administrasi kependudukan bagi WBP Rutan Kelas IIB Gresik berjalan dengan baik. Koordinasi antar instansi terjalin secara efektif melalui saluran formal maupun informal, transmisi informasi berlangsung secara berjenjang, dan penyampaian informasi kepada warga binaan dilakukan secara langsung melalui sosialisasi oleh petugas Rutan. Kendala yang ada terbatas pada koordinasi eksternal dengan Disdukcapil daerah asal dan respons pihak keluarga WBP. Kedua, aspek sumber daya dinilai cukup baik namun belum optimal. Kualitas SDM dan peralatan teknis yang digunakan sudah memadai untuk mendukung pelaksanaan layanan. Namun, tidak adanya pelayanan yang terjadwal secara rutin dan ketiadaan fasilitas perekaman permanen di Rutan menyebabkan keterbatasan dalam jangkauan dan kontinuitas layanan.

Ketiga, disposisi pelaksana menunjukkan kondisi yang baik, ditandai dengan komitmen kuat, sikap proaktif, dan kesadaran penuh dari seluruh pelaksana baik Disdukcapil maupun Rutan dalam memenuhi hak administrasi kependudukan WBP tanpa diskriminasi. Dukungan pimpinan turut memperkuat komitmen dan profesionalisme pelaksana di lapangan. Keempat, struktur birokrasi berjalan dengan baik melalui pembagian peran yang jelas, mekanisme koordinasi antar instansi yang harmonis, serta alur kerja yang dipahami seluruh pelaksana. Tidak ditemukan hambatan birokrasi yang signifikan, meskipun formalisasi SOP dan peningkatan konsistensi jadwal pelayanan masih diperlukan.

REFERENSI

- Akbar Rijalul Fikri, M., & Baharuddin Zubakhrom Tjenreng, M. (2025). Manajemen Pelayanan Publik. *Jurnal PKM Manajemen Bisnis*, 5(1), 291–304. <https://doi.org/10.37481>
- Akib Haedar. (2010). Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana. *Jurnal Administrasi Publik*, 1(1).
- Amalia Risya, & Satipri Evi. (2024). Implementasi Pelayanan Dokumen Kependudukan Melalui Layanan Jemput Bola Bagi Penyandang Disabilitas Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta. *Jurnal Administrasi Publik*, 2(1), 109–120.
- Andriansyah, A., Taufiqurokhman, T., & Wekke, I. S. (2019). Responsiveness of public policy and its impact on education management: An empirical assessment from Indonesia. *Management Science Letters*, 9(3), 413–424. <https://doi.org/10.5267/j.msl.2018.12.008>
- Anggraini Novita. (2021). Implementasi Pelayanan Perekaman dan Penerbitan KTP-Elektronik bagi Penduduk Luar Domisili di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sragen. *Journal of Law, Society, and Islamic Civilization*, 9(2), 74–85. <https://doi.org/10.20961/jolsic.v9i2.54190>
- Anugrah, R., Gandi, P., Zakaria, S., & Sutisna, J. (2023). Efektivitas Program Sistem Pelayanan Antar Ke Rumah Pada Pelayanan Administrasi Kependudukan Kabupaten Sumedang Tahun 2021. *Ralfizy Anugrah Putra*, 3(1).
- Arafath, L., Rahman, G., Hidayat, S., & Ardiansyah, R. (2024). Implementasi Hukum Terhadap Hak Pelayanan Kesehatan Narapidana Dalam Sistem Peradilan Pidana: Studi Kasus Di Rumah Tahanan Negara Kelas IIB Praya. *Jurnal Parhesia*, 2.
- Bazarah, J., & Pujiastuti, N. (2022). Concept of Public Service in Indonesia (Literacy Analysis of Public Service Implementation in Indonesia). *Budapest International Research and Critics Institute-Journal (BIRCI-Journal)*, 5(1). <https://doi.org/10.33258/birci.v5i1.4345>
- Blomkamp, E., Sholikin, M. N., Nursyamsi, F., Lewis, J. M., & Toumbourou, T. (2017). Understanding Policymaking in Indonesia: In Search of a Policy Cycle. *PAPPIPTEK-LIPI*.
- Cairney, P., & Weible, C. M. (2017). The new policy sciences: combining the cognitive science of choice, multiple theories of context, and basic and applied analysis. *Policy Sciences*, 50(4), 619–627. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9304-2>
- Dickson, D. (2026). Public Policy. *IPSA Companion to Political Science*, 1–4.

https://doi.org/10.1007/978-3-032-06918-4_38-1

- Ditjenpas. (2024). Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan Republik Indonesia Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. <https://www.ditjenpas.go.id/FAQ>
- Dr. Syahrudin, S. E., M. Si. (2017). Implementasi Kebijakan Publik. Nusamedia.
- Gaus, N., Yunus, M., Karim, A., & Sadia, H. (2019). The analysis of policy implementation models in higher education: the case study of Indonesia. *Policy Studies*, 40(1), 92–109. <https://doi.org/10.1080/01442872.2018.1539224>
- Hafni Sahir, S. (2021). Metodologi Penelitian. Penerbit KBM Indonesia.
- Ismail, I., & Wardi, M. (2019). The Elite Deliberative Democratic Model in The Public Policy Formulation for Madrasah Diniyyah Development in East Java, Indonesia. *Nadwa*, 1(1), 31. <https://doi.org/10.21580/nw.2019.1.1.2331>
- Ismail, M., & Ismail, I. (2022). Implementasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Kependudukan Pada Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Garut. *Jurnal Registratie*, 4(1), 22–31. <https://doi.org/10.33701/jurnalregistratie.v4i1.2429>
- Juniardo Siregar, M., Jannah, M., Siahaan, N., & Kumalasari, I. M. (2021). Urgensi Identitas Kependudukan bagi Warga Negara Indonesia. *Jurnal Ilmiah Advokasi*, 09(02).
- Kholiq, Sadhana, K., & Wiyani, W. (2022). Implementation of Population Administration at the Malang Regency Population and Civil Registration Office, Indonesia. *International Journal of Advances in Scientific Research and Engineering*, 8(6), 17–24. <https://doi.org/10.31695/ijasre.2022.8.6.3>
- Kusumastuti Adhi, & Khoiron Ahmad Mustamil. (2019). Metode Penelitian Kualitatif. Lembaga Pendidikan Sukarno Pressindo (LPSP).
- Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKJIP) Kanwil Kemenkumham Jawa Timur. (2024). <http://jatim.kemenkum.go.id>
- Lestari, A. W., Ningtyas, T., & Firdausi, F. (2021). Public service innovations on population and civil registration services in East Java, Indonesia. *Public Administration and Regional Development*, 11, 35–51. <https://doi.org/10.34132/pard2021.11.02>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Nurindah, L., & Pamekasan, S. B. (2021). Analisis Sosiologis Reintegrasi Sosial Klien Pemasyarakatan. *ENTITA: Jurnal Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial dan Ilmu-Ilmu Sosial*, 3(1). <https://doi.org/10.19105/tjpi>
- Nurjanah Anita. (2025). Kajian Kritis Terhadap Pemenuhan Hak-Hak Warga Binaan dalam Kerangka Sistem Pemasyarakatan. *HARISA: Jurnal Hukum, Syariah, dan Sosial*, 2(1).
- Pradana Muhammad Rendy Yoga, Handoko V. Rudy, & Wahyudi Eddy. (2023). Optimalisasi Pelayanan Administrasi Kependudukan Di Kelurahan Wonokusumo Kecamatan Semampir Pemerintah Kota Surabaya. *PRAJA Observer: Jurnal Penelitian Administrasi Publik*, 3(3), 130–145.
- Prof. Dr. Sugiyono. (2013). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif Dan R&D*. Alfabeta, CV.
- Qulub, A. S. (2021). Dampak Keberadaan Industri Terhadap Budaya Santri Di Kabupaten Gresik. *Attaqwa*, 17(1). <https://doi.org/10.54069/attaqwa.v17i1.118>
- Sanders, C., Burnett, K., Lam, S., Hassan, M., & Skinner, K. (2020). "You need ID to get ID": A scoping review of personal identification as a barrier to and facilitator of the social determinants of health in North America. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(12), 1–20. <https://doi.org/10.3390/ijerph17124227>
- Suardi Ulil Maulana, Rifdan, Rukmana Novayanti Sophia, & Yus Abd. Rahman. (2025). Strategies for Improving Population Administration Services at the Population and Civil Registry Office of Bulukumba Regency. *International Journal of Public Policy and Bureaucracy*, 2(2), 16–35.
- Sutmasa, Y. G. (2021). Memastikan Efektivitas Implementasi Kebijakan Publik. *Jurnal Cakrawarti*, 4(1). <https://doi.org/10.47532/jic.v4i1.242>

GOVERNANCE: Jurnal Ilmiah Kajian Politik Lokal dan Pembangunan

ISSN: 2406-8721 (Media Cetak) dan ISSN: 2406-8985 (Media Online)

Volume 13 Nomor 8 Agustus 2026

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

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

Dispendukcapil Kabupaten Gresik. (2023). Jemput Bola Perekaman KTP-el di Rutan Kelas IIB Gresik.

<https://dispendukcapil.gresikkab.go.id/jemput-bola-perekaman-ktp-el-di-rutan-kelas-iib-gresik/>

Penerbit:

LKISPOL (Lembaga Kajian Ilmu Sosial dan Politik)

redaksigovernance@gmail.com/admin@lkispol.or.id

223

Indexed

