

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Implementasi kebijakan publik merupakan tahapan krusial dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Secara umum implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai upaya untuk merealisasikan berbagai tujuan kebijakan pemerintah melalui perangkat program, sumber daya, prosedur, dan tindakan yang terstruktur dalam suatu kerangka waktu tertentu. Pramono (2020) menjelaskan bahwa suatu kebijakan meskipun telah dirumuskan dengan baik tidak akan memberikan dampak apabila tidak diimplementasikan secara efektif dan efisien.

Menurut Mazmanian & Sabatier (1984) implementasi kebijakan adalah upaya untuk memahami apa yang sesungguhnya terjadi setelah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan, yaitu peristiwa dan kegiatan yang timbul setelah pengesahan kebijakan yang berhubungan dengan administrasi, pelaksanaan, serta dampak yang ditimbulkan. Implementasi tidak hanya dilihat sebagai proses administratif semata, melainkan juga sebagai interaksi antara berbagai aktor, kepentingan, dan lingkungan yang dapat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan.

Sementara itu George C. Edward III dalam Nurdiana dan Ayumi (2024), menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Komunikasi menentukan kejelasan penyampaian kebijakan, sumber daya berkaitan dengan dukungan tenaga, anggaran, dan fasilitas, disposisi

mencerminkan komitmen pelaksana, sedangkan struktur birokrasi berkaitan dengan mekanisme dan koordinasi kerja. Keempat faktor tersebut saling berkaitan dalam menentukan efektivitas implementasi kebijakan.

Identitas Kependudukan Digital (IKD) didefinisikan sebagai informasi elektronik yang digunakan untuk mempresentasikan data kependudukan dalam bentuk digital melalui aplikasi di perangkat *smartphone*. Menurut Rahmawati *et al.* (2024) pemanfaatan Identitas Kependudukan Digital (IKD) selaras dengan upaya pemerintah dalam mewujudkan pelayanan publik berbasis teknologi untuk hasil data yang tepat dan akurat.

Identitas Kependudukan Digital (IKD) memiliki sejumlah keunggulan seperti mempermudah masyarakat dalam membawa dan menggunakan data identitasnya, mengurangi risiko kehilangan dokumen fisik, serta mendukung kebijakan satu data kependudukan nasional. Hal ini seperti yang dijelaskan oleh Tukan dan Rahmadanita (2023) di mana Identitas Kependudukan Digital (IKD) memberikan sejumlah keunggulan diantaranya pengurangan ketergantungan pada dokumen fisik, kemudahan proses verifikasi, akses yang lebih cepat ke layanan publik, serta efisiensi anggaran negara karena tidak memerlukan blanko cetak KTP.

Implementasi program Identitas Kependudukan Digital (IKD) merupakan langkah pemerintah untuk mengatasi berbagai permasalahan yang terjadi saat ini terutama terkait penyalahgunaan identitas masyarakat untuk perilaku negatif. Dari beberapa berita yang beredar, saat ini banyak sekali terjadi pemalsuan e-KTP yang merugikan pihak yang memiliki e-KTP tersebut. Menurut berita yang dipublikasikan oleh *Mediaduta.id* pada 8 Juni 2025, terungkapnya praktik

pemalsuan e-KTP dalam kasus kredit fiktif BRI Unit Pasar Pon, membuat ASN Disdukcapil cemas, bahkan kondisi ini membuat puluhan abdi negara mencari perlindungan Akbar (2025).

Kurang efektifnya E-KTP di Indonesia disebabkan oleh beberapa faktor yang saling berkaitan dan berdampak nyata pada pelayanan publik. Meski tujuan awal E-KTP adalah meningkatkan tertib administrasi kependudukan dan mempercepat akses layanan masyarakat, implementasinya di lapangan masih menghadapi banyak kendala. Bahkan E-KTP sangat rawan terhadap pemalsuan dan penyalahgunaan data akibat lemahnya sistem keamanan dan pengawasan. Salopah *et al.* (2024) dalam penelitiannya menemukan bahwa e-KTP saat ini sangat rawan terhadap pemalsuan dan penyalahgunaan di lingkungan masyarakat seperti penjualan data diri seseorang, bocornya data rekening bank, dan banyaknya penipuan dengan data diri orang lain yang salah satunya dilakukan dalam bentuk pinjaman *online*.

Lahirnya Identitas Kependudukan Digital (IKD) tidak terlepas dari meningkatnya kasus penyalahgunaan dan pemalsuan data kependudukan yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa data Nomor Induk Kependudukan (NIK) pada KTP-el masih rentan disalahgunakan untuk kepentingan ilegal, seperti praktik pinjaman *online* fiktif, pembukaan rekening tanpa persetujuan pemilik data, hingga manipulasi identitas dalam transaksi keuangan digital Zainudin (2025). Kerentanan tersebut menunjukkan bahwa sistem identitas berbasis fisik dan kartu elektronik belum sepenuhnya mampu menjamin keamanan serta autentikasi kepemilikan data secara real time. Kondisi ini semakin krusial dalam konteks demokrasi dan

pelayanan publik yang menuntut akurasi data kependudukan, termasuk dalam penyusunan daftar pemilih tetap pada penyelenggaraan pemilihan umum. Kementerian Dalam Negeri kemudian merespons permasalahan tersebut melalui transformasi digital administrasi kependudukan dengan meluncurkan Identitas Kependudukan Digital pada Desember 2022 sebagai bagian dari strategi penguatan sistem keamanan data berbasis autentikasi dan verifikasi digital untuk meminimalkan pemalsuan serta kebocoran identitas.

Penerapan Identitas Kependudukan Digital (IKD) membawa perubahan dalam pola pelayanan administrasi kependudukan yang sebelumnya dilakukan secara manual menjadi berbasis digital, di mana masyarakat dapat menyimpan dan menunjukkan identitas kependudukannya melalui perangkat seluler tanpa harus membawa dokumen fisik. Program aktivasi Identitas Kependudukan Digital (IKD) adalah program yang dituangkan dalam peraturan menteri nomor 72 tahun 2022 tentang Standar dan Spesifikasi Perangkat Keras, Perangkat Lunak, dan Blangko Kartu Tanda Penduduk Elektronik Serta Penyelenggaraan Identitas Kependudukan Digital, khususnya Bab III tentang Tujuan Penyelenggaraan Identitas Kependudukan Digital sebagaimana diatur dalam Pasal 14, yang menegaskan bahwa IKD diselenggarakan untuk mengikuti penerapan teknologi informasi dan komunikasi dalam mendorong digitalisasi kependudukan, meningkatkan pemanfaatan digitalisasi kependudukan bagi penduduk, serta mempermudah dan mempercepat transaksi pelayanan publik maupun privat dalam bentuk digital.

Dalam kerangka penyelenggaraan layanan publik berbasis digital, pelaksanaan Identitas Kependudukan Digital (IKD) merupakan bagian dari

kebijakan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik, khususnya dalam Lampiran Rencana Induk SPBE Nasional Bab IV Pengembangan SPBE pada aspek Sumber Daya Manusia, menegaskan bahwa promosi literasi SPBE kepada masyarakat dapat dilakukan melalui sosialisasi, pelatihan, diskusi, e-learning, serta berbagai forum lainnya. Oleh karena itu implementasi IKD sebagai inovasi layanan administrasi kependudukan berbasis digital menuntut adanya sosialisasi yang efektif agar masyarakat memahami tujuan, manfaat, serta mekanisme penggunaannya. Tanpa proses sosialisasi yang memadai, kebijakan IKD berpotensi menghadapi kendala dalam tingkat adopsi dan partisipasi masyarakat. Namun tujuan yang telah ditetapkan tersebut pada praktiknya belum sepenuhnya tercapai di Kota Lhokseumawe, karena pelaksanaan Identitas Kependudukan Digital masih menunjukkan berbagai kendala sehingga belum berjalan secara efektif dan optimal dalam mendukung pelayanan administrasi kependudukan berbasis digital.

Dengan berlandaskan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, program Identitas Kependudukan Digital (IKD) secara normatif dapat dilaksanakan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di seluruh kabupaten dan kota. Di Kota Lhokseumawe, program IKD mulai diterapkan sebagai bagian dari upaya peningkatan kualitas pelayanan administrasi kependudukan kepada masyarakat. Implementasi program tersebut menasar seluruh penduduk Kota Lhokseumawe, dengan jumlah penduduk yang terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Adapun gambaran jumlah penduduk

Kota Lhokseumawe berdasarkan data resmi Badan Pusat Statistik (BPS) disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 1. 1 Jumlah Penduduk Kota Lhokseumawe Tahun 2023-2025

No	Tahun	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Jumlah Aktivasi IKD
1.	2023	196.067	2.629 Jiwa
2.	2024	197.336	4.341 Jiwa
3.	2025	200.876	5.257 Jiwa

Sumber Data: BPS Kota Lhokseumawe

Berdasarkan Tabel 1.1, jumlah penduduk Kota Lhokseumawe mengalami peningkatan setiap tahunnya. Pada tahun 2023 jumlah penduduk tercatat sebanyak 196.067 jiwa, kemudian meningkat menjadi 197.336 jiwa pada tahun 2024, dan pada tahun 2025 kembali bertambah menjadi 200.876 jiwa. Seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk, jumlah masyarakat yang melakukan aktivasi Identitas Kependudukan Digital (IKD) juga mengalami peningkatan, yaitu dari 2.629 jiwa pada tahun 2023 menjadi 4.341 jiwa pada tahun 2024, kemudian meningkat menjadi 5.257 jiwa pada tahun 2025.

Identitas Kependudukan Digital (IKD) tidak hanya berfungsi sebagai identitas diri dalam bentuk digital, tetapi juga menjadi sarana bagi masyarakat untuk mengakses berbagai dokumen kependudukan secara elektronik. Melalui aplikasi IKD, masyarakat dapat mengakses dokumen yang telah terintegrasi, seperti Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el), Kartu Keluarga (KK), Akta Kelahiran, Akta Kematian, Biodata Penduduk, serta dokumen kependudukan lainnya. Kehadiran IKD diharapkan dapat mempermudah masyarakat dalam memperoleh layanan administrasi kependudukan secara lebih cepat, aman, dan efisien tanpa harus selalu membawa dokumen fisik.

Sebagai bagian dari implementasi pelayanan administrasi kependudukan berbasis digital, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Lhokseumawe menyelenggarakan berbagai pelayanan yang berkaitan dengan dokumen kependudukan. Gambaran klasifikasi pelayanan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Lhokseumawe selama tahun 2023–2025 disajikan pada Tabel 1.2 berikut.

Tabel 1. 2 Klasifikasi Pelayanan Administrasi Kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Lhokseumawe Tahun 2023–2025

No	Tahun	KTP	KK	Akta Kelahiran	Akta Kematian	Biodata Penduduk	Total
1.	2023	980	740	420	180	309	2.629
2.	2024	1.530	1.210	690	310	601	4.341
3.	2025	1.950	1.520	820	360	607	5.257

Sumber: Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Lhokseumawe

Berdasarkan Tabel 1.2, pelayanan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Lhokseumawe meliputi penerbitan KTP elektronik, Kartu Keluarga (KK), Akta Kelahiran, Akta Kematian, dan Biodata Penduduk. Seluruh jenis pelayanan tersebut menunjukkan peningkatan dari tahun 2023 hingga tahun 2025. Peningkatan tersebut menunjukkan bahwa kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan administrasi kependudukan terus bertambah, sehingga diperlukan pelayanan yang semakin efektif dan mudah diakses, termasuk melalui penerapan Identitas Kependudukan Digital (IKD).

Walaupun jumlah aktivasi IKD terus bertambah, jika dibandingkan dengan jumlah penduduk Kota Lhokseumawe, jumlah masyarakat yang telah mengaktifkan IKD masih tergolong sedikit. Hal ini menunjukkan bahwa masih banyak masyarakat yang belum memanfaatkan layanan Identitas Kependudukan Digital. Kondisi tersebut menjadi salah satu alasan pentingnya upaya yang lebih

maksimal dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Lhokseumawe untuk meningkatkan kesadaran masyarakat melalui sosialisasi dan pelayanan aktivasi IKD, sehingga penggunaan IKD dapat terus meningkat dari tahun ke tahun.

Berdasarkan pengamatan awal yang dilakukan peneliti melalui pemberitaan media massa pada 17 Desember 2025, ditemukan adanya fenomena penipuan yang mengatasnamakan petugas Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil) dalam proses aktivasi IKD di Kota Lhokseumawe. Dalam pemberitaan tersebut, Kepala Dinas Dukcapil Kota Lhokseumawe, Munir, S.Sos., M.S.M pada tanggal 03 Juni 2025, menegaskan bahwa pihaknya tidak pernah meminta data pribadi masyarakat melalui sambungan telepon, pesan singkat, maupun aplikasi WhatsApp. Ia menyampaikan bahwa seluruh proses aktivasi IKD hanya dilakukan secara langsung dan tatap muka di kantor Dukcapil pada jam kerja atau melalui kegiatan pelayanan jemput bola. Munir juga menjelaskan bahwa modus penipuan biasanya dilakukan oleh oknum yang berpura-pura sebagai petugas Dukcapil dengan tujuan memperoleh data pribadi masyarakat, sehingga berpotensi menimbulkan kebocoran data. Kondisi ini menunjukkan masih rendahnya pemahaman sebagian masyarakat terhadap prosedur resmi aktivasi IKD, sekaligus menjadi tantangan dalam implementasi program IKD di Kota Lhokseumawe. (<https://lensabidik.com/waspadai-penipuan-berkedok-aktivasi-ikd-dukcapil-lhokseumawe-imbau-warga-jaga-data-pribadi/>)

Berdasarkan pengamatan awal yang dilakukan peneliti di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Lhokseumawe peneliti melihat masih banyak masyarakat yang belum melakukan aktivasi IKD, hanya baru sebagian

masyarakat yang melakukan aktivasi IKD tersebut, dan peneliti juga mendapatkan informasi apabila bagi sebagian masyarakat dan lansia yang tidak memiliki smartphone/hp android maka mereka tidak dapat melakukan aktivasi IKD tersebut. Pihak disdukcapil juga tidak menyediakan layanan khusus aktivasi IKD bagi masyarakat yang tidak memiliki hp android. (Observasi awal 21 Oktober 2025)

Selanjutnya berdasarkan hasil wawancara awal dengan Ibu Eliza Liawati, S.E. selaku Kepala Bidang Pengelolaan Informasi Administrasi Kependudukan dan Pemanfaatan Data pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Lhokseumawe, diperoleh informasi bahwa program Identitas Kependudukan Digital (IKD) telah diterapkan sejak tahun 2022. Sosialisasi telah dilakukan melalui media sosial serta pemasangan baliho dan spanduk, sedangkan sosialisasi tatap muka baru dilaksanakan pada instansi tertentu seperti perbankan dan belum dilakukan secara langsung kepada masyarakat. Dalam pelaksanaannya masih terdapat beberapa kendala, antara lain gangguan jaringan yang menyebabkan aplikasi IKD lambat diakses, keterbatasan sarana pendukung seperti laptop untuk pelayanan lapangan, serta belum diterapkannya penggunaan IKD secara menyeluruh di berbagai instansi pelayanan sehingga dokumen fisik masih lebih sering digunakan. (Wawancara awal 21 Oktober 2025)

Berdasarkan informasi awal dan fenomena yang telah diuraikan, permasalahan dalam implementasi program Identitas Kependudukan Digital (IKD) di Kota Lhokseumawe tercermin dari masih rendahnya tingkat aktivasi masyarakat. Jumlah aktivasi IKD mengalami peningkatan dari 2.629 jiwa pada tahun 2023 menjadi 5.257 jiwa pada tahun 2025. Angka tersebut masih tergolong

kecil apabila dibandingkan dengan total jumlah penduduk Kota Lhokseumawe secara keseluruhan. Kondisi ini menunjukkan bahwa kebijakan IKD belum sepenuhnya mampu mendorong partisipasi masyarakat secara luas.

Pelaksanaan kebijakan IKD masih menghadapi persoalan pada aspek komunikasi. Sosialisasi mengenai manfaat, prosedur, serta urgensi penggunaan IKD sudah dilakukan namun belum sepenuhnya menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Penyampaian informasi lebih banyak dilakukan melalui media sosial dan baliho serta spanduk, sementara edukasi langsung kepada masyarakat belum dilakukan. Sebagian masyarakat belum memahami perbedaan antara KTP elektronik fisik dan IKD berbasis digital. Situasi ini berpengaruh terhadap rendahnya kesadaran dan inisiatif masyarakat untuk melakukan aktivasi secara mandiri.

Kendala juga terlihat pada aspek sumber daya pendukung implementasi. Gangguan jaringan internet dan server kerap menghambat proses aktivasi di lapangan. Keterbatasan perangkat pelayanan seperti komputer dan laptop turut memengaruhi kelancaran pelayanan. Tidak semua masyarakat memiliki *smartphone* berbasis android sebagai syarat utama penggunaan aplikasi IKD, terutama pada kelompok lanjut usia. Keadaan tersebut menunjukkan bahwa kesiapan sarana dan prasarana belum sepenuhnya memadai dalam menunjang optimalisasi kebijakan.

Mekanisme aktivasi IKD juga menimbulkan persepsi kurang efektif di kalangan masyarakat. Aplikasi IKD dapat diunduh dan didaftarkan secara mandiri melalui *smartphone* dari rumah, tetapi proses verifikasi akhir tetap mengharuskan masyarakat datang langsung ke Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil

untuk melakukan pemindaian kode batang (*barcode*) sebagai bentuk autentikasi. Prosedur tersebut menimbulkan anggapan bahwa layanan digital belum sepenuhnya memberikan kemudahan sebagaimana yang diharapkan. Transformasi pelayanan berbasis digital masih memerlukan kehadiran fisik sehingga digitalisasi administrasi kependudukan belum sepenuhnya terintegrasi secara menyeluruh. Kondisi ini mencerminkan bahwa struktur prosedur pelaksanaan kebijakan masih memerlukan penyesuaian agar lebih efektif dan efisien.

Tingkat penerimaan masyarakat terhadap penggunaan IKD juga belum sepenuhnya kuat. Sebagian masyarakat masih menunjukkan keraguan untuk melakukan aktivasi karena kekhawatiran terhadap keamanan data pribadi. Munculnya kasus penipuan yang mengatasnamakan proses aktivasi IKD turut memengaruhi tingkat kepercayaan publik. Rendahnya motivasi masyarakat dalam memanfaatkan layanan digital menunjukkan bahwa dukungan dan sikap penerimaan terhadap kebijakan belum terbentuk secara optimal.

Gambaran tersebut menunjukkan bahwa implementasi program IKD di Kota Lhokseumawe masih menghadapi tantangan pada aspek komunikasi, sumber daya, disposisi masyarakat, serta struktur birokrasi pelaksana. Permasalahan tersebut mengindikasikan bahwa pelaksanaan kebijakan belum berjalan secara optimal dan masih memerlukan penguatan agar tujuan digitalisasi administrasi kependudukan dapat tercapai secara efektif.

Berdasarkan uraian tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Program Identitas Kependudukan Digital (IKD) pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Lhokseumawe.”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi program Identitas Kependudukan Digital (IKD) pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kota Lhokseumawe?
2. Apa saja faktor penghambat dalam implementasi program Identitas Kependudukan Digital (IKD) pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kota Lhokseumawe?

1.3 Fokus Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Implementasi program Identitas Kependudukan Digital (IKD) pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kota Lhokseumawe terfokus pada aktivasi IKD dan sosialisasi kepada masyarakat.
2. Faktor-faktor penghambat dalam implementasi program Identitas Kependudukan Digital (IKD) pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kota Lhokseumawe.

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dan memberikan bukti empiris tentang:

1. Untuk mengetahui implementasi program Identitas Kependudukan Digital (IKD) pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kota

Lhokseumawe, khususnya pada aktivasi IKD dan sosialisasi kepada masyarakat.

2. Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat dalam implementasi program Identitas Kependudukan Digital (IKD) pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kota Lhokseumawe.

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian dapat ditinjau dari dua aspek, yakni manfaat secara teoritis dan manfaat secara praktis.

1. Manfaat Teoritis

- a. Sebagai distribusi sarana akademik dalam mengembangkan konsep dan teori tentang implementasi kebijakan publik.
- b. Sebagai salah satu referensi untuk penelitian lebih lanjut, terutama bagi mahasiswa yang hendak melakukan penelitian yang berkaitan dengan implementasi kebijakan publik.

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai bahan masukan bagi akademisi dalam mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang ilmu administrasi publik khususnya mengenai kebijakan publik.
- b. Sebagai tolak ukur sejauh mana kebijakan publik yang dilakukan.