

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pelayanan publik merupakan salah satu wujud kehadiran negara dalam memenuhi kebutuhan dasar warga negara. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menegaskan bahwa pelayanan publik adalah rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009). Ketentuan ini menunjukkan bahwa negara berkewajiban menghadirkan pelayanan yang cepat, tepat, sederhana, dan dapat diakses secara adil oleh seluruh masyarakat, termasuk dalam bidang administrasi kependudukan (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009).

Dalam bidang administrasi kependudukan, negara telah menetapkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Regulasi ini menegaskan pentingnya akurasi data kependudukan, ketunggalan Nomor Induk Kependudukan (NIK), dan peningkatan efektivitas pelayanan administrasi kependudukan kepada masyarakat. Dengan demikian, administrasi kependudukan bukan hanya urusan administratif, tetapi juga bagian penting dari perlindungan hak sipil warga negara karena menjadi dasar bagi berbagai layanan publik lainnya (Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013).

Sejalan dengan perkembangan teknologi informasi, pemerintah kemudian mengembangkan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan atau SIAK Terpusat sebagai bagian dari transformasi digital pelayanan adminduk (Permendagri Nomor 73 Tahun 2022). Sistem ini dirancang untuk mengintegrasikan data kependudukan secara nasional dan menuntut proses pelayanan berbasis koneksi internet yang stabil (Permendagri Nomor 73 Tahun 2022). Dalam praktiknya, penerapan sistem ini memerlukan kesiapan perangkat, jaringan, dan sumber daya manusia yang mampu bekerja secara real-time agar layanan dapat berjalan dengan baik (Permendagri Nomor 73 Tahun 2022).

Implementasi kebijakan digital tidak selalu berjalan mulus di seluruh daerah. Pada wilayah yang infrastruktur jaringannya belum merata, sistem pelayanan berbasis digital justru dapat menimbulkan hambatan baru. Kondisi jaringan yang lemah, tidak stabil, atau bahkan tidak tersedia sama sekali dapat menyebabkan pelayanan menjadi lambat, sinkronisasi data terputus, dan proses verifikasi gagal dilakukan. Situasi ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara tuntutan kebijakan digital nasional dan realitas infrastruktur di tingkat lokal (Mulgan, 2009).

Kecamatan Temayang di Kabupaten Bojonegoro merupakan salah satu wilayah yang menghadapi persoalan tersebut. Secara geografis, Temayang memiliki karakteristik wilayah perbukitan dan desa-desa pelosok yang pada beberapa titik mengalami blank spot atau sinyal lemah. Dalam praktik pelayanan SIAK Terpusat, kondisi ini menjadi kendala serius karena proses input data, perekaman biometrik, dan pengiriman data ke server pusat sangat bergantung pada jaringan yang stabil. Ketika jaringan terganggu, pelayanan tidak dapat

berjalan sebagaimana mestinya dan sering kali harus ditunda atau diulang (Permendagri Nomor 73 Tahun 2022; Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013).

Permasalahan tersebut tidak hanya berdampak pada sistem, tetapi juga pada operator sebagai pelaksana pelayanan di lapangan. Operator SIAK harus tetap memastikan pelayanan kepada masyarakat berjalan meskipun menghadapi keterbatasan jaringan. Dalam situasi tertentu, mereka harus berpindah lokasi untuk memperoleh sinyal, menggunakan perangkat atau kuota pribadi, atau menunda sinkronisasi data hingga jaringan memungkinkan. Kondisi ini menunjukkan bahwa operator tidak hanya berperan sebagai pelaksana teknis, tetapi juga sebagai pihak yang melakukan penyesuaian aktif terhadap keterbatasan lapangan (Lipsky, 2010).

Dalam perspektif teori street-level bureaucracy, Michael Lipsky menjelaskan bahwa petugas pelayanan publik di garis depan memiliki diskresi dalam menjalankan kebijakan karena mereka berhadapan langsung dengan masyarakat, tekanan kerja, tujuan organisasi yang tidak selalu sederhana, serta keterbatasan sumber daya (Lipsky, 2010). Situasi ini membuat praktik pelayanan publik sering kali sangat dipengaruhi oleh keputusan dan tindakan petugas lapangan. Dalam konteks penelitian ini, operator SIAK di Kecamatan Temayang dapat dipahami sebagai street-level bureaucrats yang harus memadukan ketentuan formal dengan kondisi teknis yang serba terbatas (Lipsky, 2010).

Selain itu, fenomena ini juga dapat dianalisis melalui pendekatan strategi adaptif Geoff Mulgan. Mulgan menekankan bahwa organisasi publik harus mampu merespons perubahan lingkungan dengan strategi yang fleksibel, berorientasi pada tujuan, dan terus belajar dari pengalaman lapangan (Mulgan,

2009). Strategi adaptif menjadi penting dalam penelitian ini karena operator SIAK tidak cukup hanya mengikuti prosedur baku, tetapi perlu melakukan penyesuaian agar pelayanan tetap berlangsung. Adaptasi tersebut mencerminkan kemampuan individu dan organisasi untuk bertahan serta tetap menjalankan fungsi pelayanan di tengah hambatan yang tidak terduga (Mulgan, 2009).

Jika dikaitkan dengan kondisi di Kecamatan Temayang, maka terlihat adanya kesenjangan yang cukup nyata antara kebijakan digital pelayanan administrasi kependudukan dan kemampuan infrastruktur lokal untuk mendukungnya. Di satu sisi, regulasi mewajibkan pelayanan yang terintegrasi, akurat, dan cepat. Di sisi lain, keterbatasan jaringan di wilayah pelosok membuat proses pelayanan tidak selalu dapat dilakukan secara normal. Kesenjangan inilah yang memunculkan kebutuhan adaptasi dari operator agar hak pelayanan masyarakat tetap terpenuhi (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009; Permendagri Nomor 73 Tahun 2022).

Dampak dari situasi tersebut juga dirasakan langsung oleh masyarakat. Warga yang datang untuk mengurus dokumen kependudukan sering kali menghadapi waktu tunggu yang lebih lama, proses yang tidak pasti, dan kemungkinan penundaan pelayanan. Dalam konteks pelayanan publik, kondisi seperti ini tentu bertentangan dengan semangat UU Pelayanan Publik yang menghendaki pelayanan yang adil, cepat, dan mudah diakses (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009). Oleh karena itu, persoalan keterbatasan jaringan di wilayah pelosok tidak dapat dipandang sebagai masalah teknis semata, melainkan juga sebagai persoalan pemenuhan hak administrasi warga negara (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009; Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013).

Untuk memperjelas gambaran masalah, berikut tabel ringkas yang menggambarkan perbedaan kondisi ideal dan kondisi faktual di lokasi penelitian :

Tabel 1
Perbedaan Kondisi Ideal dan Faktual

Aspek	Kondisi Ideal	Kondisi di Kecamatan Temayang
Landasan hukum	Pelayanan publik berjalan sesuai UU No. 25 Tahun 2009 (cepat, adil, mudah).	Sudah menjadi kewajiban pelayanan administratif (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009)
Administrasi kependudukan	Akurat, terintegrasi, dan berbasis data tunggal	Terganggu oleh keterbatasan jaringan (Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013)
Sistem layanan	SIAK Terpusat berjalan real-time	Sering terhambat karena sinyal lemah/blank spot (Permendagri Nomor 73 Tahun 2022)
Peran operator	Menjalankan prosedur pelayanan secara normal	Melakukan adaptasi lokasi, alat, dan waktu layanan (Lipsky, 2010)
Dampak ke Masyarakat		

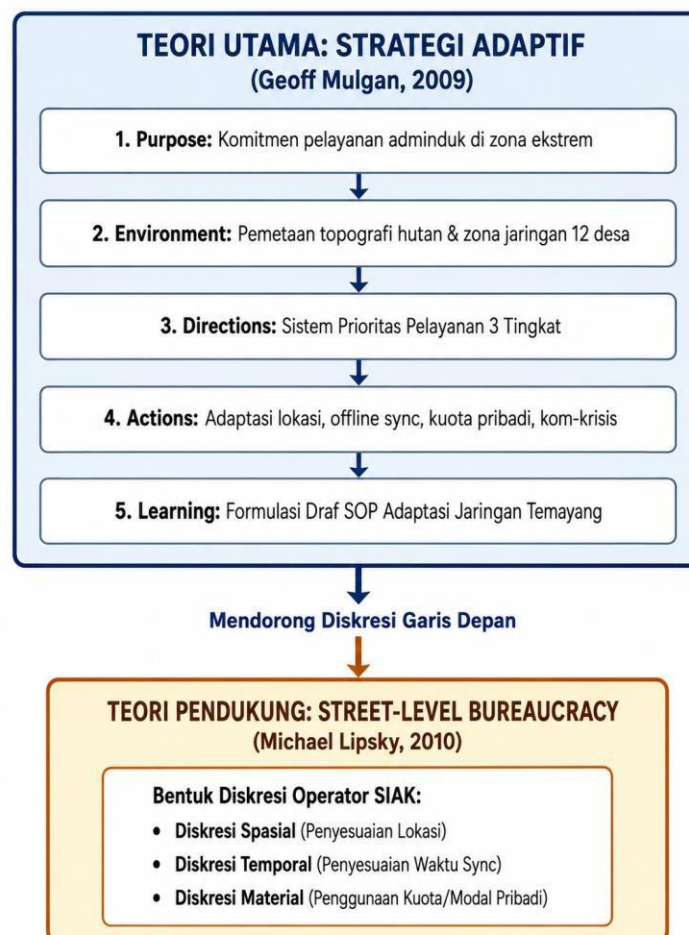
(Sumber : diolah oleh peneliti, 2026)

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini menjadi penting karena belum banyak kajian yang secara khusus membahas bagaimana operator SIAK melakukan strategi adaptasi dalam menghadapi keterbatasan infrastruktur jaringan di wilayah pelosok. Sebagian penelitian lebih menyoroti efektivitas sistem atau kualitas pelayanan secara umum, tetapi belum menggali secara mendalam bentuk-

bentuk adaptasi yang dilakukan operator pada level lapangan (Mulgan, 2009; Lipsky, 2010). Padahal, dari proses adaptasi itulah terlihat bagaimana kebijakan publik benar-benar dijalankan dalam realitas yang tidak ideal.

Selain itu, penelitian ini didukung oleh Teori *Street-Level Bureaucracy* dari Michael Lipsky (2010) untuk menjelaskan bagaimana operator SIAK sebagai petugas garis depan melakukan diskresi dan penyesuaian kreatif (*bricolage*) di tengah keterbatasan sarana publik.

Gambar 1. Teori Utama dan Teori Pendukung



(Sumber: Diolah oleh Peneliti berdasarkan Mulgan & Lipsky)

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis bagi kajian administrasi publik, khususnya mengenai strategi adaptif dan street-level bureaucracy, serta kontribusi praktis bagi peningkatan pelayanan administrasi kependudukan di Kecamatan Temayang. Dengan memahami pola adaptasi operator, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah daerah dalam merumuskan langkah perbaikan pelayanan di wilayah yang memiliki keterbatasan jaringan (Mulgan, 2009; Lipsky, 2010).

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk mengkaji lebih lanjut mengenai strategi adaptasi operator SIAK terhadap keterbatasan infrastruktur jaringan di wilayah pelosok Kecamatan Temayang Kabupaten Bojonegoro (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009; Permendagri Nomor 73 Tahun 2022). Mengkaji lebih mendalam melalui judul: “***Strategi Adaptasi Operator Sistem Administrasi Kependudukan di Kecamatan Temayang***”.

B. PERUMUSAN MASALAH

Rumusan masalah merupakan penjabaran dari masalah yang telah diidentifikasi pada latar belakang. Dalam penelitian ini, muncul fenomena bahwa operator SIAK di Kecamatan Temayang harus melakukan diskresi dan langkah-langkah adaptif untuk mengatasi kegagalan infrastruktur jaringan dalam pelayanan administrasi kependudukan. Berdasarkan hal tersebut, permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut :

Bagaimanakah strategi adaptasi operator Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) terhadap keterbatasan infrastruktur jaringan di Kecamatan Temayang Kabupaten Bojonegoro?

C. FOKUS PENELITIAN

Untuk memberikan batasan analisis yang rinci dan terarah, fokus penelitian ini ditetapkan berdasarkan indikator Teori Utama Geoff Mulgan (2009) dan konteks operasional di Kecamatan Temayang, yaitu mencakup:

1. **Dimensi *Purpose* (Tujuan Strategis):** Kejelasan komitmen dan penentuan target kinerja pelayanan adminduk di wilayah terisolasi sinyal.
2. **Dimensi *Environment* (Analisis Lingkungan):** Identifikasi kendala geografis, hambatan teknis SIAK Terpusat, serta pemetaan ketersediaan jaringan di 12 desa Kecamatan Temayang (Zona Hijau, Kuning, dan Merah).
3. **Dimensi *Directions* (Arah Adaptasi):** Penerapan Sistem Prioritas Pelayanan Tiga Tingkat berdasarkan tingkat keparahan infrastruktur desa.
4. **Dimensi *Actions* (Tindakan Adaptasi Konkrit):** Pelaksanaan 4 langkah operasional di lapangan, meliputi adaptasi lokasi (*move to high-ground*), perekaman *offline* dan sinkronisasi malam hari (*offline sync*), pemanfaatan kuota internet/modem pribadi, serta komunikasi krisis kepada warga.
5. **Dimensi *Learning* (Pembelajaran Pelembagaan):** Abstraksi pengalaman lapangan menjadi Draf Standar Operasional Prosedur (SOP) Adaptasi Jaringan.
6. **Bentuk Diskresi Petugas Garis Depan:** Penilaian diskresi spasial, temporal, dan material operator SIAK sesuai perspektif *street-level bureaucracy*.

D. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah pernyataan mengenai hasil yang ingin dicapai melalui kegiatan penelitian dan harus selaras dengan rumusan masalah yang telah ditetapkan (Pedoman Penyusunan Skripsi FISIP Unsil, 2023; Buku Panduan Skripsi FISIP Unimal, 2021). Berdasarkan rumusan masalah tersebut, tujuan penelitian ini adalah:

Untuk mendeskripsikan strategi adaptasi operator Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) terhadap keterbatasan infrastruktur jaringan di wilayah pelosok Kecamatan Temayang Kabupaten Bojonegoro (Lipsky, 2010; Mulgan, 2009).

Untuk menganalisis bentuk-bentuk adaptasi yang dilakukan operator SIAK dalam mempertahankan keberlangsungan pelayanan administrasi kependudukan di wilayah tersebut (Lipsky, 2010; Mulgan, 2009).

2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian menjelaskan manfaat hasil penelitian baik secara teoritis maupun praktis, sehingga penelitian memiliki kontribusi bagi pengembangan ilmu dan pemecahan masalah lapangan.

a. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya dalam kajian strategi adaptif dan street-level bureaucracy pada pelayanan administrasi kependudukan di wilayah dengan keterbatasan infrastruktur jaringan (Lipsky, 2010; Mulgan, 2009). Selain itu, penelitian ini dapat menjadi

referensi bagi penelitian selanjutnya yang mengkaji hubungan antara kebijakan digital, kemampuan adaptasi petugas lapangan, dan kondisi infrastruktur daerah (Mulgan, 2009).

b. Kegunaan Praktis

1) Bagi Pemerintah Kecamatan Temayang

Penelitian ini diharapkan menjadi masukan dalam merumuskan langkah pelayanan yang lebih efektif pada wilayah yang mengalami hambatan jaringan, sehingga pelayanan administrasi kependudukan tetap berjalan sesuai amanat pelayanan publik (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009; Permendagri Nomor 73 Tahun 2022).

2) Bagi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bojonegoro

Penelitian ini diharapkan menjadi bahan evaluasi dalam meningkatkan dukungan teknis dan kebijakan pelayanan SIAK Terpusat pada wilayah pelosok yang memiliki keterbatasan infrastruktur jaringan (Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013; Permendagri Nomor 73 Tahun 2022).

3) Bagi Operator SIAK

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai pola adaptasi yang dapat diterapkan operator dalam menghadapi hambatan jaringan di lapangan (Lipsky, 2010).

4) Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan rujukan bagi penelitian berikutnya yang mengkaji strategi adaptasi pelayanan publik digital di daerah yang memiliki keterbatasan jaringan (Mulgan, 2009; Lipsky, 2010).

E. SISTEMATIKA PEMBAHASAN

Untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai alur penelitian ini, maka sistematika pembahasan dalam skripsi ini disusun ke dalam lima bab sebagai berikut :

1. BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini merupakan pengantar yang memberikan gambaran umum mengenai arah penelitian. Di dalamnya memuat latar belakang masalah yang mendasari pentingnya penelitian tentang strategi adaptasi operator SIAK, perumusan masalah, tujuan penelitian, serta kegunaan penelitian baik secara akademis maupun praktis bagi instansi terkait.

2. BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi kajian pustaka yang mendukung penelitian, meliputi penelitian terdahulu, landasan teori, serta kerangka pemikiran yang digunakan sebagai dasar analisis. Dalam bab ini juga dijelaskan konsep-konsep yang relevan dengan strategi adaptasi, pelayanan publik, administrasi kependudukan, dan street-level bureaucracy yang berkaitan dengan objek penelitian.

3. BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan metode yang digunakan dalam penelitian, meliputi pendekatan dan jenis penelitian, lokasi penelitian, fokus penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik penentuan informan, serta teknik analisis data. Bagian ini disusun untuk menunjukkan prosedur penelitian secara sistematis agar hasil yang diperoleh dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

4. BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menyajikan hasil penelitian lapangan dan pembahasan sesuai dengan fokus penelitian. Isi bab ini diarahkan untuk menggambarkan kondisi nyata di lokasi penelitian serta menganalisis strategi adaptasi operator SIAK terhadap keterbatasan infrastruktur jaringan di wilayah pelosok Kecamatan Temayang Kabupaten Bojonegoro berdasarkan data yang diperoleh di lapangan.

5. BAB V : PENUTUP

Bab ini merupakan bagian akhir dari skripsi yang memuat kesimpulan dari hasil penelitian dan saran-saran yang dianggap perlu sebagai bentuk rekomendasi. Kesimpulan disusun untuk menjawab rumusan masalah, sedangkan saran diberikan sebagai masukan bagi pihak-pihak yang terkait dengan penelitian ini