

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Dalam konteks Indonesia, data administrasi kependudukan menunjukkan bahwa meskipun cakupan kepemilikan dokumen identitas terus meningkat, masih terdapat kelompok masyarakat yang belum terlayani secara optimal. Badan Pusat Statistik melaporkan bahwa masih terdapat penduduk yang belum memiliki dokumen kependudukan lengkap, terutama pada kelompok masyarakat rentan di wilayah pedesaan dan kelompok disabilitas (BPS, 2023). Kementerian Dalam Negeri juga menegaskan bahwa tantangan utama administrasi kependudukan bukan hanya pada pencatatan data, tetapi pada pemerataan akses layanan bagi seluruh warga negara, termasuk kelompok yang memiliki keterbatasan mobilitas seperti penyandang disabilitas dan Orang Dengan Gangguan Jiwa (Kemendagri, 2024). Kondisi ini menunjukkan bahwa peningkatan kepemilikan identitas hukum belum sepenuhnya diikuti oleh kesetaraan akses pelayanan, sehingga diperlukan strategi pelayanan yang lebih proaktif dan menjangkau langsung kelompok rentan agar tidak terjadi kesenjangan administratif di masyarakat (Dunn, 2018).

Dalam konteks Indonesia, pelayanan administrasi kependudukan merupakan salah satu bentuk pelayanan dasar yang menjadi tanggung jawab pemerintah untuk menjamin pengakuan identitas hukum setiap warga negara. Pelaksanaan administrasi kependudukan diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 yang menegaskan bahwa setiap penduduk berhak memperoleh

dokumen kependudukan sebagai dasar akses terhadap pelayanan publik, perlindungan hukum, serta berbagai program kesejahteraan sosial. Selain itu, pemerintah juga mendorong pelayanan administrasi kependudukan yang inklusif melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 96 Tahun 2019 yang menekankan pentingnya pelayanan bagi kelompok rentan administrasi kependudukan, termasuk penyandang disabilitas dan Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ). Regulasi tersebut menjadi dasar hukum bagi pemerintah daerah untuk menghadirkan pelayanan yang proaktif dan menjangkau langsung masyarakat yang memiliki keterbatasan akses layanan (Kemendagri, 2019).

Berdasarkan regulasi tersebut, Pemerintah Kabupaten Bojonegoro melalui Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil melaksanakan program pelayanan jemput bola E-KTP bagi penyandang disabilitas, ODGJ, dan kelompok rentan lainnya. Program jemput bola merupakan bentuk pelayanan administrasi kependudukan yang dilakukan dengan cara mendatangi langsung rumah warga, panti sosial, maupun desa-desa tertentu untuk melakukan perekaman data biometrik E-KTP tanpa mengharuskan masyarakat datang ke kantor pelayanan. Bentuk pelayanan ini meliputi pendataan sasaran, verifikasi identitas, perekaman biometrik seperti foto, sidik jari, dan tanda tangan, hingga penerbitan dokumen kependudukan secara langsung di lokasi pelayanan. Strategi ini diterapkan karena sebagian kelompok rentan memiliki keterbatasan mobilitas, hambatan kesehatan, serta kesulitan akses transportasi yang menyebabkan mereka tidak dapat mengurus administrasi kependudukan secara mandiri di kantor pelayanan (Bryson, 2011).

Fenomena tersebut memperlihatkan adanya kesenjangan antara desain kebijakan pelayanan publik dengan realitas implementasinya di tingkat daerah. Walaupun inovasi pelayanan jemput bola telah menunjukkan peningkatan capaian layanan secara kuantitatif, kualitas pemerataan layanan dan keberlanjutan program masih menjadi tantangan. Situasi ini penting untuk dikaji lebih mendalam agar dapat diketahui bagaimana efektivitas implementasi strategi pelayanan jemput bola administrasi kependudukan dalam menjangkau kelompok rentan secara menyeluruh. Berdasarkan fenomena tersebut, diperlukan penelitian mengenai strategi pelayanan jemput bola E-KTP di Kabupaten Bojonegoro agar dapat diketahui sejauh mana strategi tersebut mampu meningkatkan akses, kualitas, dan pemerataan pelayanan administrasi kependudukan bagi penyandang disabilitas dan ODGJ secara berkelanjutan (David, 2011).

Meskipun kajian mengenai pelayanan administrasi kependudukan telah banyak dilakukan, sebagian besar penelitian terdahulu masih berfokus pada evaluasi kinerja pelayanan secara umum dan belum secara spesifik menyoroti strategi pelayanan bagi kelompok masyarakat rentan. Penelitian As'adi (2024) menunjukkan bahwa inovasi pelayanan administrasi kependudukan melalui program SIMELIK di Kabupaten Buleleng mampu meningkatkan capaian layanan, namun masih menghadapi kendala pada aspek infrastruktur digital dan kompetensi sumber daya manusia. Temuan serupa juga disampaikan oleh Khotimah et al. (2024) yang menekankan bahwa keterbatasan teknologi serta rendahnya literasi digital masyarakat menjadi hambatan utama dalam

implementasi sistem layanan administrasi kependudukan. Penelitian Wajo (2024) dan Mahendra et al. (2024) lebih banyak memusatkan perhatian pada evaluasi efektivitas pelayanan dokumen kependudukan dari perspektif manajemen pelayanan publik, khususnya terkait kinerja organisasi dan kapasitas aparatur.

Namun demikian, penelitian-penelitian tersebut belum secara mendalam membahas strategi pelayanan jemput bola yang dirancang secara khusus untuk menjangkau kelompok disabilitas dan Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ). Padahal, dalam perspektif administrasi publik modern, pelayanan kepada kelompok rentan menuntut pendekatan yang berbeda dibanding pelayanan reguler. Pemerintah tidak hanya dituntut untuk efisien, tetapi juga harus mampu menghadirkan pelayanan yang inklusif, adil, dan responsif terhadap kondisi sosial masyarakat (Bryson, 2011). Strategi pelayanan publik harus disusun dengan mempertimbangkan karakteristik kelompok sasaran, keterbatasan akses, serta faktor sosial yang mempengaruhi penerimaan layanan (Grindle, 2007). Dalam konteks penduduk disabilitas dan ODGJ, pelayanan administrasi kependudukan memiliki dimensi sosial yang lebih kompleks karena berkaitan dengan stigma, mobilitas terbatas, dukungan keluarga, serta koordinasi lintas sektor antara pemerintah daerah, tenaga sosial, dan Masyarakat.

Penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan tersebut dengan menganalisis strategi pelayanan jemput bola E-KTP di Kabupaten Bojonegoro. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis terhadap

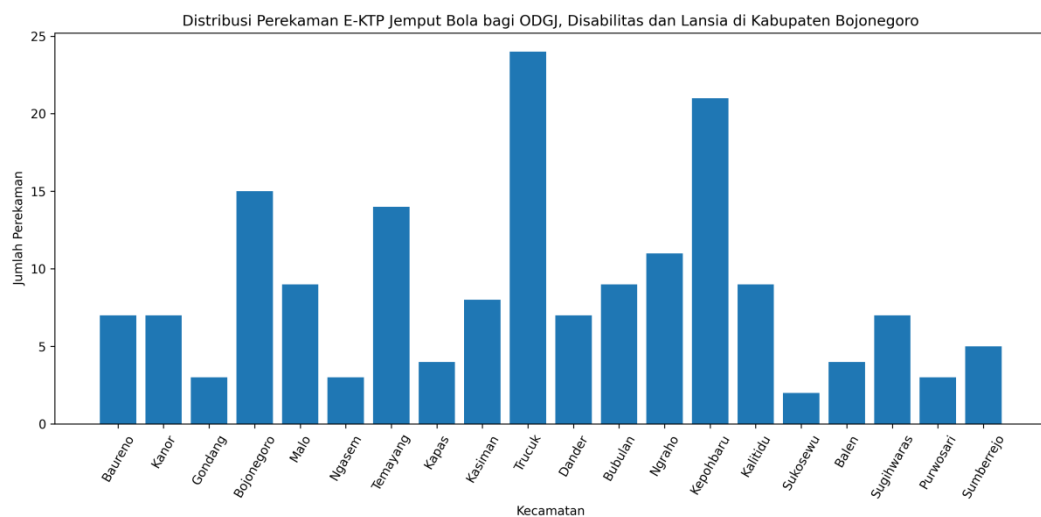
pengembangan konsep strategi pelayanan publik inklusif serta kontribusi praktis dalam perbaikan kebijakan administrasi kependudukan bagi kelompok rentan.

Selain itu, kajian terdahulu lebih banyak menitikberatkan pada aspek evaluasi hasil layanan, bukan pada analisis strategi yang meliputi proses perumusan, implementasi, serta pengendalian strategi pelayanan publik secara menyeluruh. Menurut David (2011), strategi organisasi publik tidak hanya berhenti pada penyusunan program, tetapi mencakup bagaimana strategi tersebut diimplementasikan dan dievaluasi secara berkelanjutan agar mampu beradaptasi dengan dinamika lingkungan. Kekosongan kajian mengenai strategi pelayanan jempot bola yang berorientasi pada kelompok rentan menunjukkan adanya kebutuhan penelitian yang lebih mendalam pada level perencanaan strategis pelayanan publik inklusif. Dengan demikian, terdapat gap penelitian antara studi evaluasi pelayanan administrasi kependudukan secara umum dengan kebutuhan kajian strategis yang berfokus pada pelayanan jempot bola bagi penduduk disabilitas ODGJ.

Permasalahan pelayanan administrasi kependudukan bagi kelompok rentan tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis pelayanan, tetapi juga menyangkut pemenuhan hak dasar warga negara serta prinsip keadilan sosial dalam penyelenggaraan pemerintahan. Identitas hukum merupakan bentuk pengakuan negara terhadap keberadaan individu yang menjadi dasar akses terhadap berbagai layanan publik dan perlindungan sosial. Ketika penduduk disabilitas dan Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ) tidak memiliki dokumen kependudukan, mereka berisiko mengalami exclusion administratif yang

berdampak langsung pada keterbatasan akses layanan kesehatan, bantuan sosial, pendidikan, serta perlindungan hukum (World Bank, 2023). Dalam perspektif administrasi publik modern, pemerintah memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa pelayanan publik menjangkau seluruh warga negara tanpa diskriminasi, terutama kelompok rentan yang memiliki hambatan struktural dan sosial (Denhardt & Denhardt, 2015).

Gambar 1.
Distribusi Perekaman E-KTP Jemput Bola bagi ODGJ, Disabilitas dan Lansia Tahun 2025 di Kabupaten Bojonegoro



Sumber: Data diolah peneliti, 2026

Berdasarkan grafik distribusi perekaman E-KTP jemput bola bagi ODGJ, disabilitas dan lansia di Kabupaten Bojonegoro, terlihat bahwa jumlah perekaman tertinggi terdapat di Kecamatan Trucuk sebanyak 24 orang, diikuti oleh Kecamatan Kepohbaru sebanyak 21 orang. Sementara itu, beberapa kecamatan seperti Sukosewu dan Gondang memiliki jumlah perekaman yang relatif rendah. Kondisi ini menunjukkan bahwa distribusi pelayanan jemput bola

E-KTP di Kabupaten Bojonegoro masih belum merata antar wilayah sehingga perlu dikaji lebih lanjut mengenai strategi pelayanan yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bojonegoro. Berdasarkan grafik distribusi perekaman E-KTP jemput bola bagi ODGJ, disabilitas, dan lansia di Kabupaten Bojonegoro, terlihat bahwa jumlah perekaman tertinggi terdapat di Kecamatan Trucuk sebanyak 24 orang, diikuti oleh Kecamatan Kepohbaru sebanyak 21 orang. Selain itu, beberapa kecamatan lain seperti Bojonegoro dan Temayang juga menunjukkan jumlah perekaman yang relatif cukup tinggi dibandingkan wilayah lainnya.

Namun demikian, masih terdapat beberapa kecamatan yang memiliki jumlah perekaman relatif rendah, seperti Sukosewu yang hanya mencatat 2 orang serta Gondang dan Purwosari yang masing-masing mencatat 3 orang. Perbedaan jumlah perekaman tersebut menunjukkan bahwa distribusi pelayanan jemput bola di Kabupaten Bojonegoro belum sepenuhnya merata di seluruh wilayah kecamatan.

Pelayanan yang tidak mampu menjangkau kelompok rentan menunjukkan adanya kesenjangan antara prinsip pelayanan publik yang inklusif dengan realitas implementasi kebijakan di lapangan. Strategi pelayanan publik yang efektif harus mampu beradaptasi dengan kebutuhan masyarakat yang beragam dan mempertimbangkan kondisi sosial kelompok sasaran (Bryson, 2011). Dalam konteks penduduk disabilitas dan ODGJ, pelayanan administrasi kependudukan memerlukan pendekatan khusus yang mengintegrasikan aspek sosial, kelembagaan, dan teknis pelayanan. Menurut Grindle (2007),

keberhasilan implementasi kebijakan publik sangat ditentukan oleh kapasitas institusi, koordinasi antaraktor, serta dukungan lingkungan sosial. Tanpa strategi yang tepat, kebijakan pelayanan publik berpotensi hanya bersifat administratif tanpa memberikan dampak nyata terhadap pemerataan akses layanan.

Fenomena serupa juga tampak dari pelaksanaan jemput bola yang dilaksanakan pada sejumlah desa di Kecamatan Kapas dan Desa Sambiroto, dimana petugas Dukcapil datang langsung ke rumah warga dengan tujuan memastikan mereka memperoleh identitas kependudukan tanpa harus datang ke kantor pelayanan. Meskipun langkah ini menunjukkan komitmen pemerintah daerah untuk menghadirkan layanan yang ramah dan inklusif, masih diperlukan evaluasi mendalam terkait tahapan manajemen strategi pelayanan yang meliputi perumusan rencana yang matang, koordinasi lintas sektor, serta mekanisme pengendalian dan monitoring terhadap pelaksanaan program tersebut.

Berdasarkan observasi awal, studi pustaka, dan informasi kegiatan pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Bojonegoro, terdapat beberapa fenomena yang menunjukkan bahwa strategi pelayanan jemput bola E-KTP masih menghadapi tantangan implementasi yang signifikan. Salah satu bukti riil dari praktik jemput bola adalah pelaksanaan perekaman E-KTP oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang secara khusus menyasar penyandang disabilitas dan Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ) di rumah warga serta desa-desa terpencil, namun jumlah yang berhasil direkam masih terbatas dan menunjukkan kendala teknis seperti jaringan internet di wilayah pelosok (Disdukcapil Bojonegoro, 18 Agustus 2025).

Berdasarkan fenomena tersebut, peneliti berusaha memetakan masalah yang berkaitan dengan indikator strategi yang digunakan dalam penelitian ini agar dapat dikelompokkan sesuai dengan tahapan teori strategi pelayanan publik dalam Tabel 1 berikut.

TABEL 1.
IDENTIFIKASI MASALAH

Masalah	Sumber	Relevansi dengan Indikator (Fred R. David , 2011)
Kendala implementasi berupa keterbatasan SDM, sarana teknis, dan koordinasi lintas sector	Petugas mengalami kendala teknis di lapangan, proses pelayanan sering tertunda karena terbatasnya alokasi sumber daya, koordinasi dengan perangkat desa dan Dinas Sosial belum terintegrasi secara penuh; dukungan dan kesiapan logistik untuk layanan jemput bola masih kurang (laporan internal & observasi awal)	Implementasi Strategi – berkaitan dengan pengelolaan sumber daya, pelaksanaan program, dan koordinasi antar pihak dalam menjalankan strategi pelayanan.
Belum adanya sistem monitoring evaluasi yang terstruktur	Belum tersedia mekanisme evaluasi berkala terhadap kegiatan jemput bola, tidak ada indikator kinerja terukur untuk menilai efektivitas strategi jangka panjang, serta belum ada sistem pengendalian untuk pembelajaran internal	Evaluasi Strategi – berkaitan dengan monitoring, penilaian capaian, pengendalian, dan tindak lanjut untuk memperbaiki pelaksanaan strategi.

Sumber : Data diolah peneliti, 2026

Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam strategi pelayanan publik yang inklusif, khususnya dalam bidang administrasi kependudukan bagi kelompok rentan. Hasil penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi dan pertimbangan bagi Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam memperkuat strategi pelayanan jemput bola, baik pada tahap perumusan, implementasi, maupun evaluasi program. Tidak hanya itu, temuan penelitian ini juga dapat menjadi referensi bagi pemerintah daerah lain dalam

merancang strategi pelayanan kependudukan yang lebih adaptif dan responsif terhadap kebutuhan penyandang disabilitas dan Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ). Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya memiliki nilai akademis dalam pengembangan teori manajemen strategi sektor publik, tetapi juga memiliki nilai praktis karena memberikan rekomendasi strategis yang aplikatif bagi peningkatan kualitas pelayanan administrasi kependudukan yang inklusif dan berkeadilan sosial.

Penyediaan identitas hukum melalui kepemilikan E-KTP merupakan bagian penting dari pemenuhan hak sipil warga negara, termasuk bagi penyandang disabilitas dan ODGJ yang selama ini menghadapi hambatan akses pelayanan publik. Oleh karena itu, Berdasarkan fenomena tersebut, peneliti mengangkat judul penelitian tentang Strategi Pelayanan Jemput Bola E-KTP bagi Penyandang Disabilitas dan ODGJ di Kabupaten Bojonegoro guna menganalisis secara mendalam bagaimana strategi tersebut dirumuskan, diimplementasikan, dan dievaluasi dalam kerangka manajemen strategis pelayanan publik.

B. PERUMUSAN MASALAH

Pada dasarnya suatu penelitian dilakukan berdasarkan tujuan awal yang dimiliki oleh peneliti yaitu untuk memperoleh data yang selanjutnya digunakan sebagai bahan pemecah masalah yang ada dalam topik penelitian. Setiap penelitian yang ingin dilakukan harus berdasarkan masalah yang telah ditemukan dalam pencarian informasi awal. Walaupun diakui bahwa masalah penelitian sering merupakan hal yang paling sulit dalam proses penelitian

(Truckman, 1988). Apabila peneliti menemukan masalah, maka dapat dikatakan peneliti telah melaksanakan separuh dari proses penelitian karena telah ditemukan suatu masalah maka peneliti dapat segera dilakukan oleh peneliti dengan lebih mudah.

Setelah ditemukan suatu masalah maka penelitian dapat segera dilakukan oleh peneliti dengan lebih mudah. Jika terjadi penyimpangan yang ada dalam kenyataan pelaksanaan dilapangan sehingga tujuan yang seharusnya dicapai tidak terealisasi maka keadaan tersebut dapat disebut suatu masalah. Rumusan masalah adalah pertanyaan penelitian yang disusun berdasarkan masalah yang harus dicarikan jawabannya melalui pengumpulan data (Sugiyono, 2019).

Berdasarkan teori tentang rumusan masalah diatas maka rumusan masalah yang akan diidentifikasi dalam penelitian ini adalah : Bagaimanakah strategi pelayanan jemput bola E-KTP bagi penduduk disabilitas ODGJ di Kabupaten Bojonegoro?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

1. Tujuan Peneliti

Menurut (Sugiyono, 2018) tujuan penelitian yaitu agar data dapat ditemukan, dikembangkan dan dibuktikan. Sedangkan hasil dari penelitian akan memperoleh suatu pengetahuan baru sehingga dapat digunakan untuk memahami, memecahkan dan mengantisipasi masalah. Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu untuk menganalisis dan mendeskripsikan strategi pelayanan jemput bola E-KTP bagi penyandang disabilitas dan Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ) di Kabupaten Bojonegoro.

2. Kegunaan Penelitian

Menurut (Sugiyono, 2018) manfaat penelitian adalah jawaban atas tujuan penelitian yang dibahas dalam hasil penelitian, guna mendapatkan sistem pengetahuan dalam memahami, memecahkan dan mengantisipasi masalah yang sudah dirumuskan didalam topik penelitian. Penelitian ini dilakukan dengan harapan menghasilkan informasi yang rinci, akurat dan aktual yang dapat memberikan manfaat dalam menjawab permasalahan yang diteliti. Kegunaan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a) Secara teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan pemahaman tentang pentingnya yaitu untuk menganalisis dan mendeskripsikan strategi pelayanan jemput bola E-KTP bagi penyandang disabilitas dan Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ) di Kabupaten Bojonegoro. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah dalam upaya meningkatkan pelayanan administrasi kependudukan.

b) Secara praktis

1) Bagi Mahasiswa

Bahan pertimbangan dan masukan yang lebih baik untuk mahasiswa mengenai penelitian yaitu strategi pelayanan jemput bola E-KTP bagi penyandang disabilitas dan Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ) di Kabupaten Bojonegoro.

2) Bagi Perguruan Tinggi

Sebagai bahan masukan dan pertimbangan yang berguna bagi peningkatan kualitas Pendidikan dan dapat menambah referensi penelitian dengan topik tentang strategi pelayanan jemput bola E-KTP bagi penyandang disabilitas dan Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ) di Kabupaten Bojonegoro.

D.SISTEMATIKA PEMBAHASAN

Dalam penulisan penelitian ini, diperlukan sistematika penulisan agar dapat memudahkan pembaca dalam menguraikan objek penelitian dan juga memudahkan pembaca dalam memahami pembahasan yang terdapat dalam penulisan ini, maka susunan sistematika penulisan penelitian ini adalah :

1. BAB I PENDAHULUAN

Bab satu, merupakan bab pendahuluan yang didalamnya menguraikan isi berupa latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

2. BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab dua, merupakan bab dimana penulisan menguraikan tentang teori, konsep terkait dengan evaluasi, pelayanan administrasi, dan pelayanan kependudukan. Dalam bab dua ini juga menguraikan tentang penelitian terdahulu.

3. BAB III METODE PENELITIAN

Bab tiga, merupakan bab yang membahas mengenai metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, sehingga uraian didalamnya

meliputi, jenis penelitian, lokasi penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, manajemen data, serta teknik analisis data.

4. BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab empat, merupakan bab hasil penelitian dan pembahasan dimana didalamnya menguraikan mengenai hasil yang diperoleh dari penelitian mengenai bagaimana Strategi Pelayanan jemput bola e-ktp bagi penduduk disabilitas odgj di kabupaten bojonegoro.

5. BAB V PENUTUP

Bab lima, merupakan bab penutup dimana bab ini merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan dan saran yang dianggap perlu dalam penelitian yang dilakukan. Dengan adanya bab penutup, pembaca dapat memperoleh gambaran ringkas tentang hasil penelitian dan rekomendasi yang dihasilkan dari penelitian tersebut.

