

***Collaborative Governance* dalam Digitalisasi Pelayanan Publik “Si-Apel” pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang**

Muhammad Zacky Arifudin¹, Putri Jade Yusuf², Flaringga Laura Finta³, Tuter Waskito⁴, Rachel Ria Tambunan⁵, Prisca Kiki Wulandari⁶

^{1,2,3,4,5,6} Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Brawijaya

Corresponding Author: Muhammad Zacky Arifudin Email: zacky8886@gmail.com

Published: June, 2025

ABSTRAK

Layanan publik berbasis digital menjadi salah satu solusi untuk meningkatkan efisiensi dan transparansi, salah satunya melalui sistem Si-Apel yang diterapkan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Kota Malang. Implementasi digitalisasi ini membutuhkan kerjasama yang kuat dari berbagai aktor yang terkait. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerapan *Collaborative Governance* dalam digitalisasi layanan publik Si-Apel di Kota Malang, serta memberikan kontribusi yang signifikan dalam pengembangan kebijakan pelayanan publik berbasis digital Si-Apel. Dalam penelitian ini, metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus untuk dapat menggali secara lebih mendalam terkait implementasi *Collaborative Governance* dalam digitalisasi pelayanan publik melalui aplikasi Si-Apel oleh Disdukcapil Kota Malang. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk dapat memahami bagaimana dinamika kolaboratif antar aktor yang terlibat, serta juga bagaimana inovasi dari digitalisasi pelayanan publik tersebut yang nantinya dapat memperkuat kualitas pelayanan publik melalui observasi, wawancara mendalam, dan analisis dokumen. Hasil yang ditemukan dalam penelitian ini adalah terkait implementasi dari penerapan *Collaborative Governance* yang dilakukan oleh aktor yang terlibat di dalamnya, yaitu Disdukcapil Kota Malang, masyarakat Kota Malang, dan *stakeholder* atau swasta dalam proses digitalisasi pelayanan publik melalui *website* Si-Apel. Penelitian ini menyimpulkan bahwa pengimplementasian *Collaborative Governance* dalam digitalisasi pelayanan publik Si-Apel telah berjalan dengan baik dan melibatkan seluruh aktor yang terkait sehingga *website* Si-Apel dapat sesuai dan memenuhi kebutuhan masyarakat Kota Malang yang lebih efektif dan efisien.

Kata Kunci: *Collaborative Governance*, Digitalisasi Pelayanan Publik, Disdukcapil Kota Malang, Pelayanan Publik, Si-Apel.

© The Author(s). 2021 Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. To view a copy of this licence, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

PENDAHULUAN

Pelayanan publik yang efisien dan transparan merupakan salah satu pilar utama dalam pembangunan daerah. Dalam beberapa tahun terakhir, penerapan teknologi informasi dalam pemerintahan, atau yang dikenal dengan e-government, telah menjadi tren global dalam upaya meningkatkan efisiensi dan kualitas pelayanan publik. Menurut penelitian oleh Heriyanto (2022), digitalisasi pelayanan publik memberikan akses yang lebih luas bagi masyarakat terhadap informasi yang dibutuhkan, serta memungkinkan pemerintahan untuk memberikan layanan yang lebih cepat dan transparan. Di Indonesia, beberapa kota besar telah mengembangkan sistem e-government sebagai langkah untuk memodernisasi administrasi pemerintahan. Salah satu contoh adalah Kota Malang, yang memperkenalkan aplikasi "Si-Apel" (Sistem Informasi Administrasi Kependudukan Elektronik) untuk mempermudah akses layanan kependudukan dan pencatatan sipil. Aplikasi ini memungkinkan masyarakat

untuk mengurus pembuatan KTP, akta kelahiran, dan surat administrasi lainnya secara online, sebuah langkah maju dalam implementasi teknologi dalam pelayanan publik.

Namun, meskipun digitalisasi menawarkan berbagai manfaat, penerapannya tidak lepas dari tantangan. Implementasi e-government membutuhkan lebih dari sekadar pengembangan teknologi. Diperlukan koordinasi yang baik antara berbagai pihak, seperti pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat, untuk memastikan bahwa sistem yang dibangun bukan hanya efektif secara teknologi tetapi juga dapat beroperasi dengan baik dalam kerangka tata kelola yang inklusif dan partisipatif. Meskipun Kota Malang telah menunjukkan kemajuan dengan aplikasi "Si-Apel", tantangan dalam penerapan prinsip-prinsip *Collaborative Governance*, yakni kolaborasi antar stakeholder masih perlu dieksplorasi lebih lanjut. Menurut Bila dan Saputra (2019), *Collaborative Governance* menekankan pentingnya kerja sama antara pemerintah dan berbagai pihak terkait dalam menyelesaikan masalah kebijakan publik yang kompleks. Namun, seperti yang dijelaskan oleh Fatman, Nurlinah, dan Syamsu (2023), masih terdapat kendala dalam koordinasi antara lembaga pemerintah dan sektor lain dalam implementasi kebijakan yang berbasis teknologi, termasuk dalam hal pengelolaan sumber daya manusia dan infrastruktur.

Penelitian-penelitian sebelumnya mengenai penerapan *Collaborative Governance* dalam e-government menunjukkan adanya gap dalam kajian yang membahas dampak dari kolaborasi berbagai stakeholder terhadap keberhasilan implementasi sistem digitalisasi di sektor pelayanan publik. Sebagian besar penelitian lebih fokus pada aspek teknologi atau kebijakan e-government, namun belum banyak yang mengkaji bagaimana kolaborasi antar stakeholder dapat mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan publik berbasis teknologi. Gap riset ini penting untuk diisi, mengingat kolaborasi yang baik dapat mengoptimalkan potensi sistem e-government untuk memberikan pelayanan yang lebih efisien dan transparan.

Permasalahan empiris yang ditemukan dalam implementasi *Si-Apel* adalah adanya ketimpangan dalam akses teknologi di kalangan masyarakat, terutama di daerah yang lebih terpencil. Selain itu, meskipun aplikasi ini memudahkan masyarakat dalam mengakses layanan administrasi, masih ada kesulitan dalam hal koordinasi antar instansi pemerintah dan sektor swasta yang terlibat, serta kurangnya pelatihan yang memadai bagi aparat pemerintah yang menangani sistem ini. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi sejauh mana penerapan *Collaborative Governance* dalam digitalisasi pelayanan publik "Si-Apel" di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang, dengan fokus pada kolaborasi antar berbagai pihak yang terlibat.

Pemilihan Kota Malang sebagai lokasi penelitian didasarkan pada fakta bahwa kota ini telah mengimplementasikan sistem *e-government* yang cukup maju melalui aplikasi "Si-Apel", namun masih menghadapi tantangan dalam penerapan *Collaborative Governance*. Selain itu, Kota Malang merupakan salah satu kota besar di Jawa Timur yang berusaha untuk mengoptimalkan teknologi dalam meningkatkan

kualitas pelayanan publik, menjadikannya lokasi yang tepat untuk mengeksplorasi efektivitas kolaborasi dalam implementasi sistem digitalisasi.

Kajian Literatur

Berdasarkan artikel yang ditulis oleh Hilmy Yahya dan Sudarmo (Yahya & Sudarmo, 2022), artikel tersebut menggunakan teori *Collaborative Governance* dari Ansell dan Gash (2008) sebagai pisau analisis utama, yang menekankan pentingnya kolaborasi antara aktor negara dan non-negara dalam perumusan serta implementasi kebijakan publik. Model ini terdiri dari empat komponen: kondisi awal, kepemimpinan fasilitatif, desain kelembagaan yang inklusif dan legal, serta proses kolaborasi yang meliputi dialog tatap muka, membangun kepercayaan, komitmen, pemahaman bersama, dan hasil sementara. Untuk mengukur efektivitas kolaborasi, penulis juga mengelaborasi teori dari De Seve, Roberts, Thomas & Perry, Agranoff & McGuire, serta Goldsmith & Kettle menjadi tujuh indikator: *common purpose*, administrasi, kepercayaan, komitmen, mutualitas, pembagian informasi, dan lingkungan pendukung.

Kelebihan teori ini adalah kemampuannya menjelaskan kolaborasi secara komprehensif dan fleksibel. Namun, kekurangannya bersifat normatif, kurang menyoroti dinamika kekuasaan, dan membutuhkan data kualitatif mendalam. Meski demikian, teori ini tetap relevan untuk menganalisis program EPPSON di Surakarta, yang melibatkan kolaborasi antara pemerintah, bank mitra, penyedia teknologi, dan masyarakat dalam meningkatkan PAD dan memudahkan pembayaran pajak. Teori ini juga membantu mengevaluasi dan mengarahkan implementasi kebijakan publik digital.

Berdasarkan artikel yang ditulis oleh Deni Triyanto, dkk (Triyanto et al., 2021). artikel tersebut menggunakan teori *Collaborative Governance* dari DeSeve (2018) untuk menganalisis penerapan layanan kesehatan berbasis elektronik (*e-Kes*). Penelitian ini memakai empat indikator utama: *Network Structure*, *Commitment to a Common Purpose*, *Trust among Participants*, dan *Access to Resources*, untuk mengukur efektivitas kolaborasi antara pemerintah provinsi, kabupaten, puskesmas, dan rumah sakit. Teori ini menawarkan kerangka yang jelas untuk memahami dinamika interaksi antar aktor dalam kebijakan publik kompleks, serta membantu mengidentifikasi hambatan dan peluang melalui indikator seperti kepercayaan, komitmen, dan akses sumber daya.

Kelebihan lainnya adalah fokus pada struktur jaringan, yang sangat relevan untuk menggambarkan pembagian wewenang dalam birokrasi daerah. Namun, kelemahannya terletak pada ketidakmampuannya mengurai relasi kekuasaan antar aktor, serta kecenderungannya yang bersifat deskriptif tanpa menawarkan strategi intervensi saat kolaborasi gagal. Meskipun begitu, teori ini tetap relevan, karena mampu menjelaskan kompleksitas hubungan lembaga secara praktis dan aplikatif, khususnya dalam konteks digitalisasi pelayanan publik. Dengan indikator konkret yang dapat diukur secara empiris, DeSeve memberikan landasan kuat untuk mengevaluasi keberhasilan kolaborasi, khususnya di pemerintahan daerah yang menghadapi tantangan koordinasi dan keterbatasan sumber daya.

Berdasarkan artikel karya Rozikin, dkk (Rozikin et al., 2023), artikel tersebut menggunakan tiga teori utama dalam menganalisis pembangunan infrastruktur di era disrupsi. Pertama, *Public Policy Theory* milik William Dunn (2012) menjelaskan bagaimana kebijakan publik dirumuskan, lalu diimplementasikan oleh pemerintah terhadap masyarakat untuk mencapai tujuan bersama. Kelebihan dari teori ini yaitu pada penekanan kolaborasi keterlibatan berbagai aktor dan mendorong partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan. Namun, teori ini bersifat abstrak dan segi implementasinya terdapat ketidakselarasan karena terkendala faktor kepentingan politik dan birokrasi. Kedua, *Collaborative Governance Theory* milik Anshell dan Gash (2008) yang menjelaskan pentingnya kolaborasi antar aktor negara dan non-negara dalam proses pengambilan keputusan dan berbasis kesepakatan. Teori ini mampu mengakomodir berbagai kepentingan melalui pendekatan partisipatif dan adil dalam konteks pembangunan infrastruktur digital. Namun, dalam proses kolaborasi tersebut membutuhkan waktu yang panjang dan sumber daya yang besar, serta adanya ketimpangan kekuasaan antara aktor yang terlibat. Ketiga, *Digital Infrastructure Theory* menjelaskan pemahaman teknis terkait unsur-unsur yang membangun infrastruktur digital, misalnya *software* dan *hardware*. Kelebihannya terdapat pada informasi yang menjelaskan kebutuhan teknologi yang mendukung transformasi digital. Namun, teori ini lemah dalam memperhatikan aspek sosial-politik dalam penggunaan teknologi dan tidak terfokus dari segi tata kelola.

Berdasarkan artikel karya Aidi, dkk (Aidi et al., 2024), menjelaskan penggunaan kerangka teoritis dalam bagaimana pendekatan inklusif mempengaruhi *Collaborative Governance* serta menjelaskan dampaknya terhadap digitalisasi kualitas pelayanan publik di Provinsi Jakarta. Artikel ini menggunakan *Collaborative Governance Theory* milik Kuenkel (2019) yang mampu menjelaskan *stakeholder* yang beragam untuk bekerjasama dalam mengatasi permasalahan yang tidak bisa diselesaikan secara individual. Namun, kelemahannya pada kompleksitasnya dalam implementasi dan praktik yang melibatkan berbagai aktor, adanya kepentingan setiap aktor dan tantangan dalam membangun kepercayaan. Selanjutnya, penggunaan *Inclusive Approach Theory* yang menjelaskan keterlibatan dan keaktifan masyarakat dalam membangun kepercayaan dan pengambilan keputusan bersama. Kelebihannya dapat membangun citra legitimasi dan mencegah konflik kepentingan. Namun, kelemahannya yaitu pada pemikiran praktis masyarakat, serta keterbatasan waktu dan dana pemerintah. Terakhir, penggunaan *Digitalization of Public Service Quality* yang menekankan pada penggunaan teknologi digital dalam peningkatan pelayanan publik yang terstruktur dan pengurangan interaksi manual. Namun, tidak semua masyarakat dapat mengakses teknologi, sehingga berpotensi memunculkan ketimpangan sosial jika tidak diterapkan secara inklusif.

Berdasarkan analisis empat literatur tersebut, penulis menggunakan teori *Collaborative Governance* yang dikembangkan Anshell dan Gash (2008) sebagai pisau analisis. Teori ini relevan karena berfokus pada kolaborasi antar aktor, baik sektor publik maupun swasta dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan. Hipotesis penulis menyatakan bahwa Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang berkolaborasi dengan swasta sebagai penyedia teknologi informasi, serta masyarakat sebagai

sasaran utama dari program “Si-Apel”¹. Adapun empat indikator utama dalam teori *Collaborative Governance* Anshel dan Gash yang menjadi acuan agar proses kolaborasi berjalan efektif. *Pertama, Starting Conditions* menekankan pada alasan kolaborasi, kekuatan aktor dan riwayat kolaborasi. *Kedua, Institutional Desain* merujuk pada keterbukaan, inklusivitas dan kesepakatan aturan setiap aktor. *Ketiga, Facilitative leadership* menekankan pada gaya kepemimpinan untuk menjaga integritas proses. *Keempat, Collaborative Process* menekankan pada cara membangun kepercayaan dan komitmen setiap aktor, pemahaman akan kolaborasi serta keberhasilan kolaborasi. Teori ini relevan dengan penelitian penulis tentang digitalisasi layanan publik “Si-Apel” di Dispendukcapil Kota Malang karena menyediakan rangka yang komprehensif untuk mengukur keberhasilan dan efektivitas program.

Kemudian teori ini bersifat fleksibel, sehingga dapat dikombinasikan dengan teori lain untuk memperkaya analisis dengan perspektif lain. Dalam implementasi kebijakan publik, tak lepas dari adanya faktor tantangan dan hambatan yang mempengaruhi keberlangsungan kebijakan, seperti alur koordinasi yang rumit karena dorongan faktor ketidakpercayaan setiap aktor. Teori ini memberikan kerangka komprehensif dan jelas cara membangun kepercayaan antar aktor serta menciptakan mekanisme pembagian informasi yang efektif. Dengan demikian, teori ini cocok sebagai pisau analisis yang akan memberikan pengetahuan mengenai dinamika interaksi antar aktor dalam pelaksanaan program “Si-Apel”. Tidak hanya membantu menjelaskan proses kolaborasinya, tetapi juga memberikan saran untuk pengembangan program kedepannya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan strategi studi kasus untuk menggali secara mendalam implementasi *Collaborative Governance* dalam digitalisasi pelayanan publik melalui aplikasi Si-Apel oleh Disdukcapil Kota Malang. Metode ini memungkinkan peneliti untuk mengamati fenomena secara menyeluruh dari berbagai perspektif, baik dari aktor sektor publik maupun non-publik. Teknik pengumpulan data meliputi observasi partisipatif dan non-partisipatif, wawancara mendalam dengan informan kunci, serta studi dokumentasi. Observasi dilakukan dalam suasana layanan publik aktif untuk menangkap dinamika interaksi dan praktik digitalisasi, sedangkan wawancara difokuskan pada pihak-pihak yang memiliki peran strategis dalam pengembangan dan implementasi aplikasi. Dokumen seperti kebijakan digitalisasi, manual aplikasi, dan laporan evaluasi turut dikumpulkan sebagai sumber data sekunder untuk memperkuat temuan lapangan.

Analisis data dilakukan dengan menggunakan model interaktif Miles dan Huberman yang terdiri dari tiga tahapan utama: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Reduksi data dilakukan dengan mengelompokkan informasi berdasarkan tema seperti pola kolaborasi, peran aktor, hambatan, dan dampak digitalisasi. Data kemudian disajikan dalam bentuk naratif dan tabel untuk mempermudah interpretasi. Kesimpulan diperoleh melalui proses interpretatif dan diverifikasi

menggunakan teknik triangulasi, yaitu dengan membandingkan hasil dari observasi, wawancara, dan dokumen untuk menjamin validitas dan reliabilitas temuan penelitian.

No	Nama	Jenis Kelamin	Peran
1	Burhanuddin Al Jundi, S.Sos.	Laki-laki	Kepala Bidang Pelayanan Pendaftaran Penduduk
2	M. Wahyu Hidayat, S.Kom, M.M	Laki-laki	Kepala Bidang Pengelolaan Informasi Administrasi Kependudukan (PIAK) Dan Pemanfaatan Data

Tabel Informan Wawancara

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Starting Condition

Dalam program “Si-Apel”, tidak ada ketimpangan kekuasaan dan sumber daya yang signifikan, karena semua pihak saling bergantung secara timbal balik terhadap layanan yang diberikan. Dispendukcapil sebagai pengelola sistem, menyediakan layanan administratif seperti akta kelahiran, kartu keluarga, serta dokumen kependudukan lainnya melalui “Si-Apel”. Di sisi lain instansi seperti rumah sakit, pengadilan agama, dan lembaga pemasyarakatan (lapas perempuan) sebagai mitra justru memerlukan produk dari Dispendukcapil untuk mendukung layanan mereka. Meskipun secara struktural Dispendukcapil mengendalikan sistem digital dan memiliki kewenangan atas data kependudukan, hubungan kekuasaan bersifat distributif dan bukan dominan. Selain itu, asimetris informasi juga tidak terlalu terlihat, karena proses digitalisasi yang dilengkapi dengan perjanjian kerja sama (MoU) menghasilkan arus informasi yang lebih jelas dan sistematis.

Kemudian motivasi utama untuk berkolaborasi dalam program “Si-Apel” yaitu bersifat fungsional dan normatif. Dari sudut pandang fungsional, partisipasi para pemangku kepentingan didorong oleh kebutuhan langsung terhadap hasil layanan, contohnya rumah sakit memerlukan layanan untuk penerbitan dokumen administrasi bayi yang baru lahir, sementara pengadilan agama membutuhkan data kependudukan untuk kepentingan hukum. Secara normatif, layanan kependudukan berkaitan dengan kebutuhan dasar masyarakat dari lahir hingga meninggal dunia, maka kolaborasi menjadi bagian dari kewajiban moral untuk melindungi hak-hak sipil masyarakat. Oleh karena itu, terdapat dorongan partisipasi yang tidak hanya berlandaskan profesional, tetapi juga didasari oleh sikap sepenuh hati dalam memberikan pelayanan publik.

Dispendukcapil dalam melayani administrasi kependudukan sebelumnya juga telah menjalin hubungan melalui bentuk kerja sama dengan aktor yang terlibat dalam program “Si-Apel” sekarang. Bapak Hidayat selaku Kepala Bidang (PIAK) Dan Pemanfaatan Data, menyatakan;

“Dulu tetap ada kerjasamanya tapi manual, sekarang sudah digital jadi kerjasamanya beda.”

Hal Ini berarti ada pengalaman kerjasama yang baik, meskipun belum menggunakan teknologi digital. Peralihan ke sistem digital tidak menimbulkan permasalahan yang signifikan karena justru dianggap sebagai peningkatan kualitas layanan. Tidak ada tanda-tanda adanya konflik sebelumnya yang dapat menghalangi kolaborasi. Sebaliknya, praktik sebelumnya membangun dasar kepercayaan di antara institusi, yang berfungsi sebagai modal sosial penting dalam proses kolaboratif.

Tantangan utama yang teridentifikasi adalah perlunya komitmen bersama dalam mempertahankan kesinambungan dan integrasi sistem digital, karena sistem ini melibatkan banyak pihak dengan berbagai kapasitas operasional. Tantangan dalam kolaborasi merupakan hal yang lumrah, karena bagian dari dinamika. Tantangan yang dihadapi dalam program “Si-Apel” tergolong tidak terlalu banyak, dibandingkan dengan kolaborasi antar aktor dalam konteks pelayanan publik lainnya.

Misalnya penelitian Hanyfa dan Rustianingsih (Hanyfa & Eni Rustianingsih, 2024) mengenai *collaborative governance* dalam pelayanan administrasi kependudukan menyebutkan bahwa tantangan dalam proses kolaborasi yaitu komunikasi dan koordinasi yang tidak efektif, penerapan indikator kunci yang tidak lengkap, dan kurangnya konsensus formal antara aktor. Dengan demikian, ketika setiap aktor patuh dengan kesepakatan yang ada, saling percaya satu sama lain, dan tentunya berkomitmen, maka berdampak pada efektivitas kualitas pelayanan publik yang semakin meningkat.

2. Institutional Design (Desain Institusi)

Pelaksanaan aplikasi Si-APEL menunjukkan tingkat partisipasi yang tinggi dari berbagai pihak yang berkepentingan. Aplikasi ini awalnya dikembangkan untuk kebutuhan internal Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dispendukcapil) Kota Malang, khususnya untuk mendukung SIAK (Sistem Informasi Administrasi Kependudukan) yang selama ini bersifat terbatas. Namun seiring waktu, Si-APEL berkembang menjadi platform yang inklusif dan mampu menjembatani berbagai kebutuhan masyarakat dan stakeholder eksternal. Partisipasi dalam pelaksanaan Si-APEL melibatkan berbagai aktor, baik dari internal pemerintahan maupun mitra eksternal. Dari sisi internal, terdapat struktur organisasi yang jelas seperti ADB, verifikator, operator, petugas pelaksana, dan customer service (CS) yang memastikan pelayanan berjalan secara sistematis. Di luar itu, Dispenduk juga memiliki tim IT internal serta pasukan Tim Reaksi Cepat (TRC) untuk melayani kelompok rentan seperti gelandangan atau penyandang disabilitas, menunjukkan inklusivitas terhadap kelompok marginal.

Dari sisi eksternal, Si-APEL menggandeng berbagai stakeholder seperti rumah sakit bersalin, bidan, LSM, bahkan lembaga formal seperti pengadilan agama dan lapas perempuan. Mereka ikut terlibat dalam proses input data dan pemanfaatan layanan kependudukan. Mekanisme kerja sama dilakukan melalui MOU atau perjanjian kerja sama (PKS), yang menegaskan komitmen bersama dan mengatur peran serta

manfaat masing-masing pihak. Ini menunjukkan keterbukaan dan kolaborasi yang saling menguntungkan, terutama karena layanan ini menyangkut kebutuhan dasar masyarakat dari kelahiran hingga kematian. Dalam hal keterbukaan, Si-APEL tidak hanya melibatkan stakeholder dalam pelaksanaan, tetapi juga memberikan akses langsung dan transparan terhadap pelayanan data. Layanan dilakukan secara online dan tanpa biaya, yang mencegah terjadinya pungutan liar dan memungkinkan pengawasan yang lebih efektif. Dengan integrasi langsung ke sistem SIAK, data yang dimasukkan melalui Si-APEL menjadi valid secara administratif.

Pelaksanaan dan pengembangan Si-APEL juga difasilitasi oleh adanya wadah atau forum khusus untuk perumusan keputusan dan evaluasi program. Forum ini terdiri dari unsur internal yang memiliki struktur organisasi formal, seperti ADB dan operator, hingga forum lintas sektor yang mencakup mitra eksternal yang terikat dalam MOU. Meskipun tidak secara eksplisit disebut sebagai "forum koordinasi resmi", proses pengambilan keputusan dan kolaborasi dilakukan secara terstruktur dan berdasarkan perjanjian kerja sama. Adanya MOU menjadi dasar legal dan administratif dalam pelibatan mitra eksternal, termasuk dalam proses input dan validasi data kependudukan. Forum ini sekaligus menjadi ruang diskusi untuk mengatasi tantangan dan menyelaraskan tujuan antara pihak Dispenduk dan stakeholder terkait.

Selain itu, forum internal juga berperan penting dalam memastikan kelangsungan dan efisiensi layanan, termasuk pengawasan terhadap layanan publik agar tidak terjadi penyimpangan seperti pungli. Penggunaan email sebagai media koordinasi antar unit, serta sistem digital yang terintegrasi, menjadi indikator bahwa proses pengambilan keputusan dan tindak lanjut pelayanan dilakukan dalam ruang kerja yang eksklusif namun efektif. Kepemimpinan penuh yang dipegang oleh bidang PIAK Dispendukcapil menunjukkan adanya kendali sentral dalam forum ini. Namun, dalam praktiknya, forum ini tetap melibatkan seluruh pihak yang berkepentingan dalam kapasitas masing-masing, sehingga keputusan yang diambil mencerminkan kebutuhan bersama.

Dalam kerja sama pengelolaan dan implementasi aplikasi “Si Apel” di Kota Malang, sudah terdapat aturan main dan kesepakatan yang cukup jelas antara berbagai pihak yang terlibat. Hal ini ditunjukkan dengan adanya *Memorandum of Understanding* (MoU) dan Perjanjian Kerja Sama (PKS) antara Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dispendukcapil) Kota Malang sebagai pengelola aplikasi, dengan mitra eksternal seperti rumah sakit bersalin, bidan, pengadilan agama, lapas perempuan, serta beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Melalui PKS tersebut, pihak-pihak eksternal dapat secara resmi mengakses dan menggunakan aplikasi “Si Apel” untuk keperluan layanan kependudukan seperti pembuatan akta kelahiran, KIA, dan perubahan data di Kartu Keluarga (KK).

Kesepakatan ini tidak hanya bersifat formal, tetapi juga fungsional karena mencerminkan adanya pola hubungan kerja sama yang mutualistik. Misalnya, rumah sakit bersalin mendapatkan manfaat berupa layanan administrasi kependudukan secara cepat dan efisien bagi pasiennya, sementara Dispendukcapil

dapat memperluas jangkauan layanan serta meningkatkan akurasi dan kecepatan input data. Hal ini menjadi nilai tambah yang memperkuat kolaborasi antarlembaga.

Struktur kerja tim juga menunjukkan adanya pembagian tugas dan tanggung jawab yang terorganisir. Dalam internal “Si Apel” terdapat tim reaksi cepat (TRC), operator, verifikator, customer service (CS), dan petugas pelaksana. Proses kerja yang sistematis ini menunjukkan bahwa aplikasi tidak hanya mengandalkan teknologi, tetapi juga mengatur tata kelola pelaksanaannya secara profesional dan terstruktur.

Selain itu, “Si Apel” juga dilengkapi dengan sistem monitoring dan backup data yang terintegrasi langsung ke Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) Nasional, sehingga meminimalkan risiko kehilangan data dan memudahkan pengawasan. Penggunaan aplikasi ini juga ditujukan untuk mencegah praktik pungutan liar dan meningkatkan transparansi pelayanan. Dengan demikian, kerja sama yang dibangun dalam program “Si Apel” telah dilandasi oleh aturan main yang jelas, adanya komitmen bersama, serta didukung dengan mekanisme kelembagaan dan teknologi yang kuat. Ini menjadi contoh kolaborasi lintas sektor yang efektif dalam rangka peningkatan kualitas layanan publik di tingkat daerah. Selain itu juga membuktikan bahwa keterbukaan dalam program “Si-Apel” telah terbentuk melalui digitalisasi yang disusun dan dirancang secara sistematis untuk publik.

3. Leadership

Dalam konteks kolaborasi yang terbangun dalam program digitalisasi pelayanan publik “Si-Apel”, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (DUKCAPIL) Kota Malang memegang peran utama sebagai pemimpin kolaboratif. DUKCAPIL berfungsi sebagai insiator sekaligus koordinator dalam pelaksanaan program ini, dengan tujuan utama untuk menyederhanakan dan mempermudah proses administrasi kependudukan bagi masyarakat Kota Malang melalui sistem digital yang terintegrasi.

Sebagai pemimpin kolaborasi, DUKCAPIL tidak hanya bertanggung jawab dalam hal teknis implementasi sistem, tetapi juga memainkan peran strategis dalam menyatukan berbagai aktor yang terlibat, baik dari sektor publik lainnya seperti LSM, rumah sakit bersalin, dan bidan. Serta sektor swasta pendukung teknologi, hingga masyarakat sipil sebagai pengguna akhir layanan. Pendekatan kepemimpinan yang digunakan lebih mengarah pada gaya kepemimpinan partisipatif dan fasilitatif, di mana DUKCAPIL membuka ruang bagi kontribusi dan keterlibatan aktif dari seluruh pihak yang terlibat dalam kolaborasi ini. Hal tersebut dibuktikan melalui keterangan yang diberikan oleh Bapak Hidayat selaku Kepala Bidang (PIAK) Dan Pemanfaatan Data, yang menyatakan :

“Kami dari DUKCAPIL mengadakan forum yang isinya seluruh stakeholders, dan di forum itu kita memberikan penjelasan mengenai aplikasi dan bagaimana setiap stakeholders itu melakukan perannya”

Gaya kepemimpinan yang difasilitasi oleh DUKCAPIL menunjukkan bahwa keberhasilan suatu inisiatif kolaboratif tidak hanya bergantung pada teknologi yang digunakan, tetapi juga pada kemampuan pemimpin dalam membangun jejaring, memelihara komunikasi lintas sektor, serta menciptakan visi bersama yang mampu diterima dan dijalankan oleh semua pihak. Hal ini terlihat dari cara DUKCAPIL menyediakan forum diskusi, pertemuan lintas instansi, dan kerja sama teknis untuk memastikan setiap pihak memahami perannya masing-masing dalam mewujudkan tujuan program Si-Apel.

Kepemimpinan DUKCAPIL merupakan kepemimpinan yang terpusat namun inklusif, program Si-Apel dapat berkembang sebagai solusi digital yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat, sekaligus menjadi model awal penerapan *collaborative governance* di ranah pelayanan publik daerah. Dengan demikian DUKCAPIL memainkan peran pemimpin yang tidak hanya menginisiasi inovasi pelayanan, tetapi juga mampu menciptakan ekosistem kolaboratif yang kondusif bagi seluruh pemangku kepentingan untuk berkontribusi secara aktif dalam proses digitalisasi pelayanan publik.

4. Collaborative Process

Proses kolaboratif dalam pengembangan project Si-APEL berlangsung melalui serangkaian tahapan penting, mulai dari dialog tatap muka, komitmen terhadap proses, hingga tercapainya pemahaman bersama antar pemangku kepentingan. Dalam proses implementasi pengembangan project Si-APEL, telah dilakukan proses pertemuan secara langsung antar *Stakeholders*, baik dari pihak internal pemerintah daerah maupun pihak eksternal seperti rumah sakit, badan, dan yayasan sosial. Bapak Hidayat selaku Kepala Bidang (PIAK) Dan Pemanfaatan Data, menyatakan;

“Sebelum pembuatan Si-Apel ini, dari pihak kami sudah mengundang beberapa rumah sakit, badan, dan yayasan untuk nantinya di-link-an secara langsung dengan sistem ini.”

Rumah sakit yang terlibat dalam proses ini adalah RS Panti Nirmala, RS Husada Bunda, RS Galeri Candra, RSIA Muhammadiyah, RSI Aisyiyah, RS Puri Bunda, RS Refa Husada, RS Univ. Muhammadiyah, RSI Unisma, RS Panti Waluya Sawahan. Badan yang terlibat dalam proses ini adalah TPMB Yeni Sustrawati, TPMB Nina Herawati, TPMB Caecilia Yunita Rahayu, TPMB Sumidjah. Yayasan sosial yang terlibat dalam proses ini adalah Lapas Perempuan Kelas II A, YPAC Kota Malang, YPAC Kota Malang, Yayasan KNDJH, yayasan Bhakti Luhur Malang, SD Islamic Global School, SLB C Autis Negeri Kota Malang. Pertemuan tatap muka secara langsung ini dimaksudkan untuk menyampaikan aspirasi, menyalurkan kepentingan, serta membangun pemahaman teknis dan strategis terkait penggunaan dan pengembangan aplikasi.

Penelitian ini mengungkap bahwa kolaborasi yang dilakukan dalam pengembangan project Si-APEL dilakukan proses persetujuan dengan mitra-mitra utama, seperti rumah sakit, badan, dan yayasan. Kesepakatan kerja sama disusun secara saling menguntungkan dan dituangkan dalam klausul formal.

Aplikasi Si-APEL juga terintegrasi dengan aplikasi pusat yang juga memperkuat rasa saling percaya, dengan jaminan bahwa data yang dihasilkan akurat dan dapat digunakan secara bersama

Penelitian ini juga mengungkap terdapat komitmen terhadap keberlanjutan project ini terlihat dari konsistensi para pihak dalam mendukung pengembangan Si-Apel dari waktu ke waktu. Adanya tim teknis khusus, dukungan dari berbagai unit organisasi, serta pelibatan aktor eksternal dalam proses input dan pengolahan data menunjukkan tingkat komitmen yang tinggi dari seluruh pemangku kepentingan. Bapak Burhanuddin selaku Kepala Bidang Pelayanan Pendaftaran Penduduk, menyatakan;

“Jadi mulai dari pembuatan sampai maintenance saat ini dilakukan oleh pihak kami sendiri, ada tim khusus untuk keberlanjutan Si-Apel sendiri.”

Bapak Hidayat selaku Kepala Bidang (PIAK) Dan Pemanfaatan Data, menambahkan keterangan;

“Jadi saat ini input data misalnya akte kelahiran dari rumah sakit mitra kami, dia input, dia jadinya langsung”

Kesamaan pemahaman antara pihak yang terlibat mengenai tujuan utama dari program Si-Apel, yaitu untuk mempercepat, mempermudah, dan menyederhanakan layanan administrasi publik berbasis elektronik. Visi bersama ini tercermin dari integrasi berbagai sistem layanan, fokus pada efisiensi, serta penyediaan fitur yang inklusif dan mudah diakses oleh masyarakat dan mitra. Selama aplikasi mulai berjalan hingga sekarang, aplikasi Si-Apel telah meningkatkan efisiensi pelayanan administrasi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang.

KESIMPULAN

Program “Si-Apel” adalah salah satu contoh implementasi *collaborative governance* dalam penyelenggaraan layanan publik secara digital di Kota Malang. Dispendukcapil sebagai pihak pembuat program sekaligus yang memegang sistem berkolaborasi dengan berbagai aktor sebagai mitra, contohnya rumah sakit, pengadilan agama, lapas perempuan, dan LSM. Kolaborasi yang terjalin dibangun atas motivasi yang bersifat fungsional dan normatif, tanpa adanya ketimpangan kekuasaan yang berlebihan. Pihak yang terlibat membutuhkan layanan “Si-Apel” untuk mengakses dokumen masyarakat, sehingga terjadilah hubungan kerja yang mutualistik dan setara.

Perspektif kelembagaan, terutama dari desain institusi, program “Si-Apel” bersifat partisipatif, terbuka dan terstruktur. Terlebih adanya perjanjian kerja sama atau MoU menciptakan lingkungan kerja sama yang sistematis berdasarkan keputusan yang telah disepakati. Kemudian didorong dengan sistem internal organisasi yang terstruktur, serta terlibatnya kelompok rentan melalui layanan yang inklusif. Terakhir, mekanisme monitoring dan evaluasi, integrasi data ke sistem nasional atau SIAK, serta layanan yang tidak dipungut biaya menunjukkan program yang transparansi dan akuntabilitas, sehingga aktor yang

terlibat kolaborasi saling untung dan masyarakat puas dengan pelayanan publik administrasi kependudukan.

Pada sisi kepemimpinan, Dispendukcapil memainkan peran pusat sebagai pemimpin kolaboratif yang tidak hanya menginisiasi dan mengelola sistem melainkan juga menjembatani kepentingan antar *Stakeholders* dengan pendekatan partisipatif. Kepemimpinan secara inklusif ini terbukti mampu membangun visi bersama dan menjaga keberlanjutan sistem.

Proses kolaboratif dilakukan dengan pertemuan tatap muka, dialog interaktif, dan pengambilan keputusan bersama. Hal ini menjadi pondasi dari keberhasilan Si-Apel. Komitmen yang dilakukan bersama terhadap tujuan, memperkuat posisi Si-Apel sebagai inovasi pelayanan publik yang adaptif terhadap kebutuhan masyarakat guna meningkatkan pelayanan yang cepat, efisien, dan mudah diakses. Dalam konteks ini, project Si-Apel tidak hanya menjadi media digitalisasi pelayanan, namun juga menjadi media pembangun kepercayaan antara lembaga dan bertujuan meningkatkan kualitas layanan administrasi kependudukan yang berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aidi, A., Avianti, I., Koeswayo, P. S., Poulus, S., & Mariam, S. (2024). The effect of an inclusive approach to collaborative governance and its impact on digitizing the quality of public services. *Cogent Business and Management*, 11(1). <https://doi.org/10.1080/23311975.2024.2392324>
- Hanya, M. R., & Eni Rustianingsih. (2024). Collaborative Governance Dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan Bagi Masyarakat Miskin Di Desa Kesamben Kulon. *Journal Publicuho*, 7(3), 1471–1488. <https://doi.org/10.35817/publicuho.v7i3.507>
- Rozikin, M., Sulisty, A. B., Saleh, C., Hermawan, & Riyadi, B. S. (2023). The Collaborative Governance in Digital Infrastructure Development in Indonesia: A Public Policy Perspective. *International Journal of Membrane Science and Technology*, 10(3), 449–459. <https://doi.org/10.15379/ijmst.v10i3.1553>
- Triyanto, D., Efendi, S., & Puspita, V. (2021). Analisis Collaborative Governance Dalam Penerapan Elektronik Kesehatan (E-Kes) Di Kabupaten Bengkulu Tengah. *Perspektif*, 10(1), 211–217. <https://doi.org/10.31289/perspektif.v10i1.4264>
- Yahya, H., & Sudarmo, S. (2022). Collaborative Governance dalam Program “EPPSON” sebagai Perwujudan Smart City di Kota Surakarta. *Wacana Publik*, 2(1), 239. <https://doi.org/10.20961/wp.v2i1.63278>