**Socius: Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial**
**Volume 02, Nomor 12, June 2025, P. 756-772**
**E-ISSN:** 3025-6704
**DOI:** https://doi.org/10.5281/zenodo.15716883

# *Collaborative Governance* Dalam Inovasi Layanan : Studi Pada Dukcapil Kabupaten Madiun Dengan PT POS Indonesia Dalam Program ANDOK (Antar Dokumen Kependudukan) di Kabupaten Madiun

**Irananda Destiani Loren, Galih Wahyu Pradana**
Universitas Negeri Surabaya

**ARTICLE INFO**

**Article history:**
Received May 15, 2025
Revised May 23, 2025
Accepted May 28, 2025
Available online June 08, 2025

**Keywords**
*Collaborative Governance, Mechanism, ANDOK*

*This is an open access article under the CC BY-SA license. Copyright © 2025 by Author. Published by Yayasan Daarul Huda*

**ABSTRACT**

*The Department of Population and Civil Registration (Disdukcapil) of Madiun Regency is a Regional Apparatus Organization (OPD) responsible for delivering public services in the field of population administration and civil registration. In an effort to improve service quality, Disdukcapil Madiun has developed several innovations, one of which is the ANDOK service. ANDOK is a collaborative-based service innovation focused on the delivery of population documents in partnership with PT Pos Indonesia. In its implementation, Disdukcapil collaborates with the Main Branch Office (KCU) of PT Pos Indonesia in Madiun as its collaborative partner. This study aims to examine the mechanism of collaborative governance between Disdukcapil Madiun Regency and PT Pos Indonesia in the ANDOK service innovation. The findings show that the collaboration mechanism in the implementation of the ANDOK service runs effectively and meets the established indicators. Both institutions share a common vision, mission, and background, and demonstrate a strong commitment to improving effective and efficient public service delivery through this collaboration. Communication between stakeholders flows smoothly through both formal and informal channels. Decision-making is carried out through deliberation to achieve consensus. Each actor has a well-defined role, as outlined in the memorandum of understanding (MoU). The collaboration is conducted transparently and has achieved a high level of public satisfaction. However, a weakness was found in budget planning, resulting in the suspension of the ANDOK service each mid-year due to budget constraints.*

**ABSTRAK**

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Madiun merupakan salah satu Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pelayanan publik di bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil. Dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan, Disdukcapil Kabupaten Madiun mengembangkan sejumlah inovasi, salah satunya adalah layanan ANDOK. Layanan ANDOK merupakan bentuk inovasi berbasis kolaborasi yang berfokus pada pengiriman dokumen administrasi kependudukan melalui kerja sama dengan PT Pos Indonesia. Dalam pelaksanaannya, Disdukcapil menggandeng PT Pos Indonesia Kantor Cabang Utama (KCU) Madiun sebagai mitra kolaboratif. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui mekanisme collaborative governance antara Dukcapil Kabupaten Madiun dengan PT Pos Indonesia pada inovasi layanan ANDOK. Subjek penelitian terdiri dari Bidang Pendaftaran Penduduk Disdukcapil Kabupaten Madiun dan Bidang Manajemen Kurlog PT Pos KCU Madiun sebagai pelaksana kolaborasi, serta masyarakat pengguna layanan ANDOK. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme kolaborasi dalam pelaksanaan layanan ANDOK berlangsung dengan baik dan telah memenuhi indikator yang ditetapkan. Kedua institusi memiliki kesamaan visi, misi, serta latar belakang, dan menunjukkan komitmen yang kuat untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik yang efektif dan efisien melalui kerja sama ini. Komunikasi antara pihak-pihak yang terlibat berlangsung lancar, baik melalui jalur formal maupun informal. Proses pengambilan keputusan dilakukan secara musyawarah guna mencapai kesepakatan bersama. Setiap aktor memiliki peran yang jelas, sebagaimana tertuang dalam nota kesepahaman (MoU). Kolaborasi ini dijalankan secara transparan dan mampu memberikan tingkat kepuasan yang tinggi kepada masyarakat. Meskipun demikian, ditemukan kelemahan dalam aspek perencanaan anggaran, yang menyebabkan layanan ANDOK terhenti setiap pertengahan tahun akibat keterbatasan dana.

*Corresponding Author

**PENDAHULUAN**

Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan peraturan perundang-undangan tentang kegiatan administrasi kependudukaan yakni UU Nomor 24 Tahun 2013 yang merupakan perubahan dari UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Pasal 1 UU Nomor 24 Tahun 2013 dijelaskan bahwa administrasi kependudukan ialah serangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam pembuatan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan dan pendayagunaan hasil untuk pelayanan publik hingga pembangunan sektor lainnya. Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013, yang merupakan amandemen dari UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, e-KTP atau KTP elektronik adalah dokumen kependudukan terbaru yang dirancang untuk meningkatkan keamanan administrasi dan integritas data kependudukan melalui teknologi informasi. KTP (Kartu Tanda Penduduk) adalah dokumen penting bagi setiap warga negara Indonesia berusia 17 tahun ke atas atau sudah menikah, sebagai tanda identitas dan kewarganegaraan. Setiap penduduk memiliki satu KTP yang terdapat Nomor Induk Kependudukan atau NIK yang menjadi identitas kependudukan dan berlaku seumur hidup. Menurut Soerjono Soekanto, KTP berfungsi sebagai bukti identitas yang menunjukkan hak dan kewajiban warga negara terhadap pemerintah, termasuk hak untuk mengikuti pemilu dan mengakses layanan publik (Soekanto,2006).

Kartu Tanda Penduduk (KTP) elektronik merupakan dokumen wajib bagi penduduk yang digunakan untuk mengakses layanan administrasi dan keperluan identifikasi di tingkat nasional. Kepemilikan KTP diperuntukkan penduduk yang telah berusia 17 tahun, sedangkan penduduk yang berusia dibawah 17 tahun memiliki kartu identitas bernama Kartu Identitas Anak atau yang biasa disebut dengan KIA. Kartu Identitas Anak (KIA) adalah kartu pengenal resmi yang diterbitkan pemerintah Indonesia untuk anak-anak di bawah usia 17 tahun dan belum menikah. Berdasarkan kebijakan ini, KIA memiliki tujuan utama untuk memberikan identitas yang sah bagi anak-anak serta mendukung upaya pemenuhan hak-hak sipil anak sejak dini. KIA pertama kali diperkenalkan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 2 Tahun 2016 yang menetapkan standar pelaksanaan KIA di seluruh Indonesia. Menurut Sukamto dalam Administrasi Kependudukan dalam Konteks Pelayanan Publik (2020), KIA juga berfungsi sebagai bagian dari basis data kependudukan yang mendukung sistem kependudukan nasional yang lebih lengkap. KIA memungkinkan anak-anak untuk mendapatkan fasilitas layanan di bidang pendidikan, kesehatan, dan transportasi, sesuai yang disediakan pemerintah daerah (Sukamto,2020). Permendagri mewajibkan orang tua untuk mendaftarkan anaknya dan mendapatkan kartu tanda pengenal bagi anak mereka (Andhini, 2023).

Administrasi kependudukan di Provinsi Jawa Timur mencakup proses penting untuk mencatat, mengatur, dan mengelola data serta identitas penduduk di wilayah ini. Sejalan dengan Undang Undang No. 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan, pemerintah daerah diharuskan menyediakan layanan kependudukan yang efektif dan terintegrasi untuk memastikan setiap penduduk memiliki akses yang memadai terhadap dokumen identitas seperti KTP, Kartu Keluarga, dan akta kelahiran. Populasi provinsi ini sangat beragam dan padat, sehingga menjadikan administrasi kependudukan sebagai salah satu prioritas utama dalam pelayanan publik di tingkat provinsi. Namun, tantangan pemerataan administrasi kependudukan menjadi salah satu isu utama yang perlu diperhatikan. Kesenjangan akses dan kualitas layanan administrasi kependudukan di daerah pedesaan dibandingkan dengan daerah perkotaan masih cukup signifikan. Hal ini berdampak pada perlindungan hak-hak kependudukan. Dalam upaya memperbaiki pemerataan administrasi kependudukan, pemerintah Provinsi Jawa Timur telah meluncurkan beberapa program inovatif, termasuk penggunaan teknologi informasi untuk mempermudah pengurusan dokumen kependudukan. Menurut peneliti dalam Jurnal Administrasi Publik (Sari et al., 2021), penerapan sistem online untuk pendaftaran penduduk dan pengurusan dokumen seperti KTP dan akta kelahiran telah terbukti meningkatkan efisiensi dan transparansi. Pemerintah Provinsi Jawa Timur telah melakukan berbagai inovasi, termasuk penerapan layanan berbasis online dan peningkatan kapasitas teknologi informasi dalam pelayanan publik. Dalam sebuah studi, disebutkan bahwa sistem layanan administrasi kependudukan berbasis digital dapat meningkatkan efisiensi dan mempercepat proses pengajuan dokumen kependudukan, sekaligus mengurangi potensi terjadinya praktik korupsi dan birokrasi yang berlebihan (Putra & Sudarsono, 2022).

Sebagai bagian dari upaya tersebut, perhatian khusus juga diberikan pada wilayah kabupaten/kota, termasuk Kabupaten Madiun, yang memiliki karakteristik geografis dan demografis tersendiri. Pemerataan layanan administrasi kependudukan di kabupaten ini menjadi penting mengingat masih adanya keterbatasan akses di daerah pedesaan. Oleh karena itu, inovasi layanan serta dukungan perangkat desa menjadi kunci dalam menjangkau seluruh lapisan masyarakat, termasuk mereka yang tinggal di wilayah terpencil. Berdasarkan data, Kabupaten Madiun Kabupaten Madiun terbagi menjadi 15 Kecamatan. Tiap tiap kecamatan terbagi menjadi desa atau kelurahan. Total terdapat 198 desa dan kelurahan. Salah satu fokus utama Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil) Kabupaten

Madiun adalah memastikan seluruh penduduk memiliki dokumen kependudukan yang lengkap dan valid, seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), Kartu Identitas Anak (KIA) dan akta kelahiran. Kondisi ini menjadi tantangan tersendiri dalam menjangkau seluruh lapisan masyarakat secara merata dalam pelayanan administrasi kependudukan. Oleh karena itu, diperlukan inovasi yang memudahkan aksesbilitas masyarakat dalam pelayanan adminduk. Kependudukan di Kabupaten Madiun terus mengalami perkembangan seiring dengan dinamika wilayah dan kebutuhan masyarakat. Pengelolaan administrasi kependudukan juga terus diperbarui guna meningkatkan akurasi data dan kualitas layanan. Administrasi yang tertata dengan baik menjadi fondasi penting bagi perumusan kebijakan daerah yang tepat sasaran, khususnya dalam penyediaan layanan publik dan program kesejahteraan sosial.

Dispendukcapil Kabupaten Madiun menghadapi tantangan pemerataan layanan administrasi kependudukan, terutama di daerah pelosok, akibat keterbatasan akses, kendala geografis, dan lokasi kantor yang berada di Kota Madiun. Hal ini menyulitkan masyarakat dalam pengurusan dokumen adminduk terutama e-KTP dan KIA.

Menghadapi tantangan tersebut Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Madiun menegluarkan beberapa inovasi layanan salah satunya bekerjasama dengan instansi bidang ekspedisi. Inovasi yang diluncurkan oleh Dispendukcapil Kabupaten Madiun merujuk pada praktik tata kelola kolaboratif atau *collaborative governance.* Dispendukcapil Kabupaten Madiun merespon kritik dan keluhan masyarakat terkait aksesbilitas dan kendala geografis dengan menciptakan kolaborasi inovatif berupa ANDOK atau antar dokumen kependudukan. Masalah ini menjadi motivasi dalam membangun sebuah kolaborasi yang selaras dengan teori Bryson, Crosby and Stone (2006) pada kondisi awal sebuah *collaborative governance*. Dispendukcapil berkolaborasi dengan PT Pos Indonesia dalam layanan pengiriman dokumen kependudukan, terutama KTP-el dan KIA, yang diluncurkan pada tahun 2020 di masa pandemi. Kerja sama ini bertujuan untuk mempermudah masyarakat dalam memperoleh dokumen tanpa harus datang langsung ke kantor Dispendukcapil, sekaligus meningkatkan efisiensi layanan administrasi kependudukan. Dengan memanfaatkan jaringan luas PT Pos Indonesia, distribusi dokumen menjadi lebih cepat dan efektif, sehingga kualitas pelayanan publik semakin optimal serta dapat mengatasi kendala yang dialami masyarakat dalam pengurusan dokumen kependudukan.

Konsep *Collaborative Governance* di Indonesia kian menjadi pendekatan yang populer untuk mengatasi permasalahan tata kelola, terutama dalam konteks pelayanan publik dan pembangunan daerah. *Collaborative governance* melibatkan sektor pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang bertujuan untuk mencapai tujuan bersama. Menurut Emerson dan Nabatchi (2015), *collaborative governance* menekankan pada pentingnya kepercayaan, partisipasi aktif, dan penyampaian informasi yang transparan sebagai faktor kunci keberhasilan. Di Indonesia, konsep ini mulai diadopsi dalam berbagai program, seperti pada Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang memungkinkan masyarakat berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan daerah. Meskipun kolaborasi antar berbagai pemangku kepentingan memiliki banyak keuntungan, ada juga beberapa hambatan yang perlu diatasi di Indonesia. Tantangan yang sering muncul termasuk perbedaan kepentingan antar pihak, isu kepercayaan, dan kesenjangan informasi yang dapat menghambat proses pengambilan keputusan kolektif. Selain itu, perbedaan struktur birokrasi antar instansi juga menjadi tantangan dalam implementasi *collaborative governance.*

*Collaborative governance* merupakan sebuah proses yang di dalamnya melibatkan berbagai instansi dalam mencapai tujuan bersama. Kerjasama antar organisasi hanya terlihat tujuan telah disepakati secara bersama dengan pengaktualisasiankapasitas masing-masing pihak (Cordery, Hartman dlm Mah dan Hills, 2014). Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas -luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, memberikan kewenangan lebih luas pada pemerintah daerah untuk mengelola wilayahnya (Syahputra, 2020). Asas Otonomi adalah prinsip yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan. Tujuannya adalah meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan kesejahteraan masyarakat melalui pengelolaan sumber daya dan kebijakan yang disesuaikan dengan kebutuhan lokal. Dalam pelaksanaannya, asas ini diwujudkan melalui desentralisasi, di mana pemerintah pusat menyerahkan sebagian kewenangan kepada pemerintah daerah. Hal ini memungkinkan daerah untuk mengambil keputusan dalam berbagai sektor, termasuk pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan layanan publik, seperti layanan ANDOK di Kabupaten Madiun.

ANDOK merupakan produk inovasi layanan yang diluncurkan Dispendukcapil Kabupaten Madiun pada tahun 2020. ANDOK atau yang memiliki kepanjangan Antar Dokumen Kependudukan maksudnya adalah Dispendukcapil Kabupaten Madiun berkolaborasi dengan PT Pos Indonesia berbasis layanan jasa dalam distribusi KTP dan KIA yang diantarkan sampai ke rumah pemohon yang mengurus secara online serta pengiriman gratis. Dalam sejarah inovasi layanan ANDOK awalnya untuk memutus kerumunan pada

saat pengurusan dokumen KTP namun sampai sekarang program itu terus berlanjut. Program ini bertujuan untuk meningkatkan aksesibilitas layanan kependudukan dan mempercepat distribusi dokumen, yang selaras dengan kebutuhan masyarakat akan layanan publik yang lebih efisien dan merata, terutama di wilayah dengan keterbatasan akses ke kantor pemerintah. Keterlibatan pihak ketiga dalam distribusi dokumen kependudukan dapat mengurangi waktu tunggu dan biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat untuk mendapatkan dokumen penting. Di Kabupaten Madiun, program ANDOK diharapkan mampu memberikan dampak positif pada kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik serta meningkatkan jumlah kepemilikan dokumen kependudukan yang valid.

Kolaborasi ini dibangun atas dasar saling melengkapi kapasitas masing-masing pihak yaitu Disdukcapil sebagai penyedia dokumen resmi dan PT Pos Indonesia sebagai pihak yang memiliki infrastruktur dan mekanisme pengiriman yang memadai. Untuk memastikan kerja sama ini berjalan dengan baik dan memiliki dasar hukum yang jelas, kedua belah pihak menyepakati *Memorandum of Understanding* (MoU) sebagai dokumen resmi yang mengatur mekanisme, hak, dan kewajiban masing-masing pihak dalam layanan ANDOK. Dalam konteks ***collaborative governance***, MoU ini memainkan peran penting sebagai dasar formal yang mengikat kedua pihak dalam hubungan kemitraan yang saling mendukung. *Collaborative governance* dalam kondisi ini mencerminkan keterlibatan aktor pemerintah dan sektor swasta dalam menangani permasalahan publik yang tidak dapat diselesaikan secara unilateral oleh pemerintah.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian deskriptif dengan metode kualitatif. Penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data dekriptif berupa kata kata tertulis atau lisan dari orang orang dan perilaku yang dapat diamati (Moleong,2007). Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci.

Dalam penelitian kualitatif instrumen utamanya adalah peneliti itu sendiri. Selanjutnya setelah fokus penelitian menjadi jelas, maka kemungkinan akan dikembangkan instrumen penelitian sederhana, yang diharapkan dapat melengkapi data dan membandingkan dengan data yang telah ditemukan melalui observasi dan wawancara (Sugiyono 2015:61). Instrumen penelitian ini digunakan untuk menjaring datav pada sumber data yang lebih luas. Hal ini bermanfaat untuk mempertajam dan melengkapi data hasil observasi awal.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini menurut Miles dan Huberman dalam (Rohidi,2014), meliputi pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan verivikasi. Pada penelitian berjudul *Collaborative Governance Antara Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Madiun dengan PT Pos Indonesia dalam Inovasi Layanan ANDOK (Antar Dokumen Kependudukan) di Kabupaten Madiun*, teknik analisis data yang digunakan mengacu pada model analisis interaktif yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman, sebagaimana dijelaskan oleh Rohidi (2014). Teknik ini mencakup empat tahapan utama. )Menurut Miles dan Huberman dalam Rohidi (2014), **pengumpulan data** adalah tahap awal dalam proses analisis data yang bertujuan untuk memperoleh informasi yang relevan dan sesuai dengan fokus penelitian. Data dapat dikumpulkan melalui berbagai teknik, seperti wawancara, observasi, analisis dokumen, atau metode lainnya yang sesuai dengan pendekatan penelitian kualitatif.Tahap ini mencakup proses memperoleh informasi dari berbagai sumber, seperti wawancara mendalam, observasi lapangan, dan dokumen terkait. Data yang dikumpulkan meliputi semua hal yang relevan dengan implementasi kolaborasi dalam layanan ANDOK, termasuk mekanisme kerja sama, kendala operasional, dan dampak dari inovasi tersebut.

## HASIL

### Gambaran Umum ANDOK (Antar Dokumen Kependudukan)

Layanan ANDOK (Antar Dokumen Kependudukan) merupakan inovasi pelayanan publik berbasis kolaborasi yang diluncurkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Madiun bersama PT Pos Indonesia sebagai solusi atas berbagai keluhan masyarakat terkait pelayanan adminduk yang tidak tertata, antrean panjang, serta keterbatasan ruang tunggu, terutama pada masa pandemi COVID-19. Situasi tersebut diperparah oleh sistem pelayanan yang masih manual dan rumit, serta kondisi geografis Kabupaten Madiun yang luas, yang menyulitkan masyarakat untuk kembali ke kantor jika pelayanan tidak selesai dalam satu hari. Melalui ANDOK, dokumen kependudukan seperti KTP dan KIA yang telah selesai diproses akan dikirimkan langsung ke rumah pemohon tanpa biaya tambahan, sehingga dapat mengurangi kerumunan, menekan biaya transportasi, dan memastikan pelayanan tetap berjalan dengan aman, efisien, serta sesuai protokol kesehatan.




**Gambar 1. Pamflet Layanan ANDOK**

Sumber : Website Disdukcapil Kabupaten Madiun

Kolaborasi ini diharapkan dapat meningkatkan kepuasan masyarakat dan memperkuat komitmen Disdukcapil dalam memberikan pelayanan yang adaptif dan berkualitas. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Kepala Dinas Disdukcapil Kabupaten Madiun pada launching ANDOK sebagai berikut : "Dengan adanya kerja sama pengiriman dokumen kependudukan ini, maka bisa menekan beban hidup masyarakat. Itu juga menjadi program kita untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, yaitu dengan cara menaikkan pendapatan dan menurunkan beban hidup, Kerja sama layanan antar dokumen kependudukan ini juga untuk mempermudah masyarakat dalam mendapatkan akses dokumen kependudukan" (Wawancara dilakukan 26 Agustus 2020)

Layanan ANDOK yang semula dihadirkan sebagai solusi pada masa pandemi COVID-19, kini tetap dilanjutkan karena memberikan manfaat nyata bagi masyarakat serta memperoleh respon positif. Hal ini didorong oleh fakta bahwa beberapa dokumen kependudukan, seperti e-KTP dan KIA, belum dapat dikirim secara daring karena memiliki standar layanan khusus yang mensyaratkan pengiriman fisik. Mengingat luas wilayah Kabupaten Madiun yang mencapai 1.010,86 $km^2$ serta keterbatasan jumlah pegawai Disdukcapil yang hingga tahun 2024 hanya berjumlah 43 orang, kerja sama dengan PT Pos Indonesia menjadi langkah strategis untuk menjangkau seluruh wilayah secara efektif dan efisien. Selain keterbatasan jumlah pegawai, lokasi kantor Disdukcapil Kabupaten Madiun yang secara administratif berada di wilayah Kota Madiun turut memengaruhi efektivitas pengiriman dokumen kependudukan. Kondisi ini menyebabkan proses distribusi ke masyarakat yang tinggal di wilayah paling luar dan terdepan Kabupaten Madiun menjadi lebih lama serta memerlukan biaya operasional yang lebih besar. Layanan ANDOK secara nyata dapat mengurangi beban masyarakat dalam hal biaya pengambilan dokumen kependudukan, yang sebelumnya harus dilakukan secara mandiri ke kantor Disdukcapi.

**Tabel 1.iaya Gojek Setiap Kecamatan Ke Kantor Disdukcapil Kabupaten Madiun**

| No | Kecamatan | Jarak Tempuh | Biaya Mobil | Biaya Motor |
|---|---|---|---|---|
| 1. | Kec. Saradan | 41 menit | Rp150.000,00 | Rp78.000,00 |
| 2. | Kec. Gemarang | 58 menit | Rp176.000,00 | Rp106.000,00 |
| 3. | Kec. Kare | 35 menit | Rp135.000,00 | Rp80.500,00 |
| 4. | Kec. Wungu | 15 menit | Rp27.000,00 | Rp18.000,00 |
| 5. | Kec. Pilangkenceng | 41 menit | Rp145.000,00 | Rp72.000,00 |
| 6. | Kec. Balerejo | 19 menit | Rp52.000,00 | Rp41.000,00 |
| 7. | Kec. Madiun | 13 menit | Rp21.000,00 | Rp13.000,00 |
| 8. | Kec. Dolopo | 31 menit | Rp67.000,00 | Rp44.000,00 |
| 9. | Kec. Geger | 21 menit | Rp48.000,00 | Rp28.000,00 |
| 10. | Kec. Kebonsari | 30 menit | Rp53.000,00 | Rp35.000,00 |
| 11. | Kec. Sawahan | 17 menit | Rp90.000,00 | Rp50.000,00 |
| 12. | Kec. Wonoasri | 32 menit | Rp77.000,00 | Rp43.000,00 |
| 13. | Kec. Dagangan | 28 menit | Rp59.000,00 | Rp33.000,00 |
| 14. | Kec. Jiwan | 11 menit | Rp23.000,00 | Rp13.000,00 |
| 15. | Kec. Mejayan | 33 menit | Rp102.000,00 | Rp60.000,00 |

Sumber : Data Olahan Peneliti

Berdasarkan data biaya tarif Gojek dari setiap kecamatan menuju ke kantor Disdukcapil Kabupaten Madiun membuat ANDOK menjadi inovasi kolaboratif yang bertahan hingga saat ini. ANDOK bertahan untuk meringankan beban ekonomi masyarakat, memperluas jangkauan pelayanan, serta memastikan akses yang merata terhadap dokumen kependudukan di seluruh wilayah Kabupaten Madiun. Biaya transportasi menuju kantor Disdukcapil yang terletak di Kota Madiun menjadi beban tersendiri bagi masyarakat, terutama yang tinggal di wilayah kecamatan yang jauh dari pusat kota. Berdasarkan estimasi tarif layanan transportasi daring (Gojek), biaya perjalanan satu kali dari beberapa kecamatan dapat mencapai ratusan ribu dengan waktu tempuh antara 30 hingga 60 menit. Tingginya biaya ini tentu tidak sebanding dengan tingkat pendapatan masyarakat yang sebagian besar tergolong menengah ke bawah.

Sebelum diterapkannya layanan kolaboratif ANDOK, masyarakat yang hendak mengurus dokumen administrasi kependudukan wajib datang langsung ke Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Madiun. Prosesnya meliputi pengambilan nomor antrean, menunggu giliran, mengajukan permohonan, serta menanti dokumen dicetak dan diserahkan oleh petugas. Setelah layanan ANDOK diberlakukan, pemohon tidak lagi perlu datang ke kantor untuk mengambil dokumen yang telah selesai, karena dokumen tersebut akan dikirim langsung ke alamat pemohon melalui layanan kurir PT Pos Indonesia.

**Tabel 2. Sebelum Dan Sesudah Adanya Kolaborasi Layanan ANDOK**

| Sebelum ada ANDOK | Sesudah adanya ANDOK |
|---|---|
| Masyarakat mengajukan permohonan e- | Masyarakat mengajukan permohonan e- |
| e-KTP atau KIA diproses dan dicetak oleh petugas | e-KTP atau KIA telah dicetak oleh petugas |
| Pemohon menunggu dan mengambil sendiri e-KTP atau KIA di kantor pelayanan | e-KTP/KIA diantar petugas pos ke rumah pemohon |

Sumber : Data Olahan Peneliti

**PEMBAHASAN**

*Collaborative Governance* Dalam Inovasi Layanan : Studi Pada Dukcapil Kabupaten Madiun Dengan PT Pos Indonesia Dalam Program ANDOK (Antar Dokumen Kependudukan) dengan menggunakan teori Bryson, Crosby and Stone untuk mengetahui mekanisme kolaborasi. Dalam *Collaborative Governance* , kedua instansi yang menjalin kerjasama tentu memiliki mekanisme dalam menjalin kerjasama. Dalam penelitian ini, mekanisme *Collaborative Governance* dalam ANDOK antara Disdukcapil Kabupaten Madiun dengan PT Pos Indonesia dianalisis menggunakan 5 elemen dari Bryson, Crosby, dan Stone (2006) yaitu :

1. Kondisi awal (*Inirial Conditions*)
2. Komponen Proses (*Process Component*)
3. Struktur dan Tata Kelola (*Structure and Governance*)
4. Kontingensi dan Kendala (*Contingencies and Contrains*)
5. Hasil dan Akuntabilitas (*Outcomes and Accountability*)

Elemen elemen mekanisme *Collaborative Governance* tersebut digunakan untuk menganalisis pada layanan ANDOK untuk mengetahui apakah semua rangkaian mekanisme ada pada kolaborasi layanan

ANDOK antara Disdukcapil Kabupaten Madiun dengan PT Pos Indonesia KCU Madiun. Dari hasil penelitian dapat diketahui apakah dalam kolaborasi layanan ANDOK menggunakan rangkaian mekanisme *Collaborative Governance* seperti pada penjelasan berikut :

**Kondisi awal (*Initial Conditions*)**

Kondisi awal merujuk pada latar belakang, tingkat kepercayaan, dan ketergantungan antar aktor sebelum kolaborasi dimulai. Faktor ini penting karena membentuk kesiapan serta motivasi untuk bekerja sama, khususnya ketika sebuah permasalahan publik tidak dapat diselesaikan secara unilateral oleh satu pihak saja. Dari hasil wawancara dan pengamatan peneliti di lapangan, kolaborasi layanan ANDOK antara Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) dan PT Pos Indonesia KCU Madiun merupakan respons terhadap tekanan eksternal, yaitu pandemi COVID-19, yang menuntut perubahan dalam pola pelayanan publik. Gangguan pelayanan akibat pembatasan interaksi fisik, antrean panjang, keterbatasan tenaga kerja, serta tantangan geografis wilayah yang luas menciptakan urgensi untuk mencari solusi bersama.

Kolaborasi ini dibentuk atas dasar adanya kebutuhan mendesak yang disebabkan oleh pandemi COVID-19. Disdukcapil menghadapi tantangan berupa antrean panjang, keterbatasan jumlah pegawai, serta keharusan untuk meminimalkan kontak fisik. Kondisi ini menciptakan masalah bersama yang harus segera direspons, yaitu bagaimana tetap memberikan pelayanan adminduk yang efektif dan aman di tengah pembatasan sosial. Hal ini sesuai dengan pandangan Bryson et al. bahwa kondisi awal sering kali dipicu oleh masalah publik yang kompleks, yang tidak dapat diselesaikan secara unilateral, melainkan memerlukan keterlibatan berbagai pihak.

Faktor lingkungan eksternal sangat berpengaruh terhadap terbentuknya kerja sama ini. Pandemi COVID-19 menciptakan tekanan sosial dan institusional bagi instansi pelayanan publik, termasuk Disdukcapil Kabupaten Madiun, untuk mengurangi interaksi tatap muka dan mencari inovasi pelayanan yang lebih adaptif. Sebagaimana disampaikan oleh Ibu Hermin Endah Palupi selaku Kabid Pendaftaran Penduduk, antrean yang tidak tertata dan pelayanan yang belum maksimal mendorong kebutuhan mendesak untuk berinovasi. Hal ini sejalan dengan pandangan DiMaggio dan Powell (1983) tentang pentingnya adaptasi terhadap tekanan regulatif dan normatif di lingkungan kelembagaan guna mempertahankan legitimasi organisasi.

Kegagalan dalam menyelesaikan masalah secara internal menjadi alasan kuat mengapa kolaborasi lintas organisasi diperlukan. Disdukcapil menghadapi keterbatasan sumber daya manusia dan geografis, sehingga tidak mampu menjangkau seluruh masyarakat Kabupaten Madiun secara efektif. Kebutuhan akan pengiriman dokumen yang cepat, aman, dan akurat tidak dapat dipenuhi hanya dengan mengandalkan kapasitas internal. Ini sejalan dengan argumen Bryson et al. (2006) bahwa kolaborasi lintas sektor lahir dari kegagalan penyelesaian masalah publik secara sektoral. Mekanisme penghubung dalam pembentukan kolaborasi ini diperkuat melalui hubungan geografis dan administratif. Kantor Disdukcapil dan kantor PT Pos Indonesia KCU Madiun berada di area yang sama, yakni di Mall Pelayanan Publik Kabupaten Madiun. Ibu Hermin Endah Palupi menyatakan bahwa memilih bekerja sama dengan BUMN seperti PT Pos menjadi prioritas, karena selain pertimbangan efektivitas, juga didorong oleh nilai kesamaan identitas sebagai instansi milik pemerintah. Ini menguatkan pentingnya keberadaan *structural embeddedness* (Ring & Van de Ven, 1994) yang mendorong lahirnya kepercayaan antarlembaga.

Aspek kepercayaan menjadi elemen penting dari kondisi awal. Kedua pihak telah memiliki rekam jejak kerja sama lintas sektor sebelum terbentuknya layanan ANDOK. Disdukcapil telah terbiasa menjalin sinergi dengan berbagai lembaga, seperti sekolah, rumah sakit, dan pengadilan agama, melalui program inovatif sebelumnya. Sementara PT Pos juga telah bekerja sama dengan berbagai institusi pemerintah dan swasta dalam pengiriman dokumen dan distribusi logistik. Pengalaman ini membentuk dasar kepercayaan antarlembaga dan kesiapan institusional untuk bekerja sama, yang menurut Bryson et al., sangat mempengaruhi kelangsungan dan kualitas kolaborasi ke depan.

**Komponen Proses (*Procsess Component*)**

Dalam model *Collaborative Governance* , komponen proses memegang peranan penting sebagai tahapan operasional yang menentukan jalannya kerja sama antar pihak. Menurut Bryson, Crosby, dan Stone (2015), proses dalam kolaborasi mencakup serangkaian interaksi seperti dialog, negosiasi, pengambilan keputusan bersama, dan manajemen konflik yang berlangsung secara berkelanjutan. Proses ini menjadi ruang di mana aktor-aktor yang terlibat membangun kepercayaan, memperkuat komitmen, serta menyusun mekanisme kerja yang efektif dan adaptif terhadap perubahan situasi. Dalam konsep *Collaborative Governance* , Bryson et al. (2015) menggambarkan komponen proses sebagai elemen-elemen yang penting dalam membangun hubungan antar aktor serta menciptakan legitimasi kolaboratif.

Dari hasil wawancara dan pengamatan peneliti di lapangan, pola komunikasi terbuka dan adaptif antara Disdukcapil Kabupaten Madiun dan PT Pos Indonesia. Komunikasi antara kedua pihak berlangsung intensif baik melalui saluran formal, seperti rapat koordinasi, pembentukan MoU, dan peluncuran layanan bersama bupati, maupun saluran informal melalui telepon dan WhatsApp yang memungkinkan respons cepat terhadap kendala operasional harian. Pola komunikasi ini sejalan dengan teori Bryson yang menekankan pentingnya komunikasi dua arah yang terbuka dan adaptif dalam kolaborasi untuk membangun kepercayaan dan legitimasi.

Temuan dalam penelitian ini memperkuat dan memperluas pemahaman mengenai komponen proses dalam kerangka *Collaborative Governance* sebagaimana dirumuskan oleh Bryson et al. (2015). Secara khusus, pola komunikasi terbuka dan adaptif yang terjalin antara Disdukcapil Kabupaten Madiun dan PT Pos Indonesia menunjukkan keselarasan dengan temuan Ansell dan Gash (2008), yang menekankan pentingnya komunikasi dua arah yang intensif dan informal dalam membangun kepercayaan antarpihak. Penelitian ini menemukan bahwa komunikasi dalam kolaborasi layanan ANDOK dilakukan secara formal dan informal. Komunikasi formal dilaksanakan melalui pertemuan tatap muka, seperti dalam rapat penyusunan nota kesepahaman (MoU), kegiatan launching inovasi layanan bersama Bupati Madiun, serta momen pemberian apresiasi dari PT Pos kepada Disdukcapil atas pencapaian predikat inovasi kategori "*Great* A". Sementara itu, komunikasi informal berlangsung secara intensif melalui aplikasi WhatsApp, terutama antara petugas Disdukcapil dan petugas pickup dari PT Pos untuk mengonfirmasi bahwa dokumen telah dikemas dan siap dikirim. Adapun komunikasi antara korespondensi atau penanggung jawab dari kedua instansi tidak dilakukan setiap hari, melainkan hanya saat menghadapi kendala pengiriman atau menerima aduan dari masyarakat terkait layanan. Pola komunikasi ini mencerminkan fleksibilitas tinggi dalam pengelolaan kolaborasi serta menggambarkan pelaksanaan nyata dari elemen komunikasi dalam proses kolaboratif menurut Bryson et al., yang turut mendorong partisipasi aktif, membangun kepercayaan, legitimasi, dan koordinasi guna mencapai tujuan bersama.

Berdasarkan hasil temuan di lapangan, komponen proses dalam kolaborasi antara Disdukcapil Kabupaten Madiun dan PT Pos Indonesia menunjukkan dinamika komunikasi yang terbuka baik secara formal maupun informal. Pola komunikasi ini tidak hanya mendukung kelancaran operasional layanan ANDOK, tetapi juga membangun kepercayaan dan legitimasi antarpihak sebagaimana dijelaskan dalam teori *Collaborative Governance* oleh Bryson et al. (2015). Temuan ini selaras dengan penelitian terdahulu oleh Alfian Nurcahyo Aji (2021), yang menunjukkan bahwa implementasi layanan antar dokumen kependudukan melalui pos telah berjalan cukup baik, meskipun masih ditemukan beberapa kendala seperti keterlambatan pengiriman dan kurangnya kejelasan informasi. Hal ini menegaskan pentingnya komunikasi yang efektif sebagai bagian dari proses kolaboratif. Selain itu, relevansi temuan ini juga didukung oleh penelitian Anang Sugeng Cahyono (2021) yang menyoroti peran *Collaborative Governance* dalam meningkatkan efektivitas pelayanan publik melalui koordinasi lintas sektor, penggunaan teknologi, serta pengambilan keputusan berbasis data yang valid. Dengan demikian, proses komunikasi intensif yang ditemukan dalam layanan ANDOK dapat dipandang sebagai bentuk konkret dari pelaksanaan proses kolaboratif yang adaptif, sebagaimana ditekankan dalam kedua penelitian terdahulu tersebut, serta memperkuat pemahaman bahwa proses kolaborasi yang baik menjadi penentu utama keberhasilan program inovatif lintas instansi.

Dalam aspek pengambilan keputusan, ditemukan bahwa peran dominan dipegang oleh Disdukcapil sebagai penggagas layanan, sementara PT Pos berperan sebagai mitra penyedia jasa distribusi. Meski keputusan strategis tetap berada di tangan pemerintah daerah, PT Pos turut dilibatkan dalam penyusunan opsi teknis seperti tarif dan skema pengiriman. Keputusan teknis dilimpahkan kepada pelaksana lapangan yang tetap merujuk pada kesepakatan bersama dalam dokumen perjanjian kerja sama. Proses ini mencerminkan praktik kolaboratif yang disesuaikan dengan otoritas dan tanggung jawab masing-masing pihak.

Praktik pengambilan keputusan dalam layanan ANDOK dilakukan melalui rapat penyusunan nota kesepahaman (MoU), di mana kedua belah pihak bermusyawarah untuk menentukan poin-poin kerja sama yang akan dimuat dalam perjanjian. Dalam forum ini, PT Pos Indonesia menyampaikan berbagai opsi layanan dan penawaran teknis, sementara Disdukcapil Kabupaten Madiun, sebagai penggagas layanan sekaligus pemegang otoritas utama, memiliki kewenangan dalam menentukan pilihan akhir terhadap jenis layanan yang akan digunakan. Pengambilan keputusan ini bersifat terpusat namun tetap partisipatif. Disdukcapil memimpin dalam aspek strategis, namun tetap membuka ruang bagi PT Pos untuk menyampaikan masukan terkait aspek teknis, seperti penentuan tarif dan mekanisme pengiriman.

Keputusan akhir dicapai melalui musyawarah dan dituangkan dalam pasal-pasal perjanjian kerja sama. Pola ini mencerminkan prinsip pengambilan keputusan terpusat-partisipatif sebagaimana dikemukakan oleh Bryson et al. (2015), yang menekankan pentingnya fleksibilitas dalam struktur pengambilan keputusan agar seluruh aktor merasa memiliki (*sense of ownership*) terhadap hasil kolaborasi.

Selain itu, struktur ini menunjukkan bahwa kolaborasi tidak selalu harus bersifat simetris dalam hal kekuasaan, selama tersedia ruang deliberatif yang memungkinkan setiap pihak memberikan kontribusi yang bermakna. Model pengambilan keputusan dalam layanan ANDOK memperluas pemahaman struktural mengenai kolaborasi dan mendukung pentingnya *ownership* serta *shared discretion* dalam menciptakan legitimasi kolaboratif

Dalam aspek pengambilan keputusan, temuan penelitian menunjukkan bahwa meskipun Disdukcapil Kabupaten Madiun memegang kendali strategis dalam layanan ANDOK, proses pengambilan keputusan tetap dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan PT Pos Indonesia dalam penyusunan opsi teknis. Model pengambilan keputusan ini sejalan dengan prinsip fleksibilitas struktur kolaboratif yang dikemukakan Bryson et al. (2015), di mana meskipun kekuasaan tidak simetris, tetap tersedia ruang deliberatif yang memungkinkan kontribusi bermakna dari semua pihak. Temuan ini didukung oleh penelitian Tika Mutiarawati dan Sudarmo (2021) yang menunjukkan bahwa kolaborasi dalam penanganan rob di Pekalongan menghadapi kendala akibat kurangnya kejelasan tata kelola dan tidak meratanya tanggung jawab, menandakan pentingnya struktur pengambilan keputusan yang terarah dan partisipatif. Selain itu, penelitian Awab Sajid dan Wahyu Nurhajadmo (2023) juga menegaskan keberhasilan implementasi e-tilang di Surakarta berkat kolaborasi yang solid antar aktor dengan pembagian peran yang jelas dalam proses pengambilan keputusan, memperkuat pemahaman bahwa keterlibatan lintas aktor dan struktur keputusan yang terbuka menjadi kunci efektivitas kebijakan kolaboratif

Dalam komponen proses melalui beberapa tahap, Tahap pertama dalam komponen proses kolaborasi adalah kesepakatan awal, yang berfungsi sebagai landasan dalam membangun kerja sama yang terarah dan saling menguntungkan. Dalam konteks layanan ANDOK, kesepakatan awal diwujudkan melalui penetapan *Service Level Agreement* (SLA) yang mencakup aspek tarif, waktu pengiriman, dan wilayah tujuan layanan. Pada tahap ini, Disdukcapil Kabupaten Madiun sebagai pihak penggagas menetapkan parameter utama layanan berdasarkan hasil musyawarah dengan PT Pos Indonesia. Menurut Donahue (2004), perjanjian informal mengenai komposisi, misi, dan proses kolaborasi dapat berjalan dengan baik, namun perjanjian formal memiliki keunggulan dalam menjamin akuntabilitas dan kejelasan tanggung jawab. Hal ini sejalan dengan pandangan Huxham dan Vangen (2005) yang menyatakan bahwa ketika mitra kolaborasi belum sepenuhnya menyepakati tujuan bersama, maka kesulitan dalam menentukan langkah lanjutan sangat mungkin terjadi. Oleh karena itu, kesepakatan awal dalam bentuk formal seperti SLA menjadi elemen krusial dalam memastikan proses kolaborasi dapat berjalan secara terstruktur, akuntabel, dan berkelanjutan.

Selain itu, dalam proses distribusi dokumen, PT Pos menunjukkan kapasitas fleksibel yang tinggi, dengan kesediaan untuk menyesuaikan volume pengiriman tanpa memberikan batasan minimal atau maksimal. Dukungan teknis dilakukan melalui briefing internal dan pelatihan kepada petugas, serta koordinasi lintas cabang agar layanan tetap berjalan lancar, bahkan di wilayah terpencil. Strategi ini menunjukkan adanya koordinasi operasional yang kuat sebagaimana dikemukakan dalam teori bahwa keberhasilan kolaborasi ditentukan oleh keselarasan prosedur dan interaksi yang efektif antar organisasi.

Tahap kedua dalam komponen proses kolaborasi adalah membangun kepemimpinan. Dalam konteks kolaborasi, peran kepemimpinan dapat dijalankan oleh aktor formal maupun informal, seperti ketua bersama, komite pengarah, koordinator kolaborasi, atau direktur proyek (Agranoff dan McGuire, 2003; Crosby dan Bryson, 2005a). Kepemimpinan yang efektif menuntut otoritas formal dan informal, visi yang jelas, komitmen jangka panjang terhadap kolaborasi, serta integritas yang tinggi. Pada kolaborasi layanan ANDOK, kepemimpinan dijalankan melalui struktur internal masing-masing instansi tanpa pembentukan struktur khusus dalam kerja sama. Di Disdukcapil Kabupaten Madiun, nota kesepahaman ditandatangani oleh Kepala Dinas, sementara pelaksanaan teknis berada di bawah tanggung jawab bidang pendaftaran penduduk (Dafduk) yang dikoordinasikan oleh kepala bidang dan dilaksanakan oleh staf. Di pihak PT Pos Indonesia, nota kesepahaman ditandatangani oleh Kepala Kantor Pos Cabang Madiun, dengan pelaksanaan di bawah Divisi Kurir dan Logistik (Kurlog), yang mencakup petugas sortir dan kurir, serta berada di bawah pengawasan manajemen divisi tersebut. Masing-masing instansi menjalankan kepemimpinan sesuai dengan struktur yang telah ada tanpa merombak atau membentuk struktur baru khusus untuk kolaborasi. Dengan demikian, kepemimpinan dalam kolaborasi layanan ANDOK bersifat terdesentralisasi, namun tetap berjalan efektif melalui koordinasi fungsional dalam kerangka tugas dan tanggung jawab masing-masing pihak.

Tahap ketiga dalam komponen proses kolaborasi adalah membangun legitimasi. Legitimasi merujuk pada pengakuan atau penerimaan bahwa suatu entitas, kebijakan, keputusan, atau tindakan memiliki otoritas yang sah dan layak dalam konteks tertentu. Dalam ranah organisasi atau pemerintahan, legitimasi sering kali berasal dari penerimaan para pemangku kepentingan atau masyarakat luas terhadap kewenangan suatu lembaga atau proses pengambilan keputusan. Legitimasi yang kuat dapat memperkuat stabilitas dan memperoleh dukungan jangka panjang, sedangkan legitimasi yang lemah berisiko

menimbulkan resistensi, protes, atau bahkan delegitimasi. Dalam konteks kolaborasi layanan ANDOK, legitimasi berada di tangan Disdukcapil Kabupaten Madiun sebagai pemegang otoritas utama dalam pengambilan keputusan. PT Pos Indonesia berperan sebagai mitra pelaksana teknis yang mendukung keberlangsungan layanan, namun tidak memiliki kewenangan dalam menetapkan arah kebijakan. Dengan demikian, legitimasi dalam kolaborasi ini dibangun melalui posisi formal Disdukcapil sebagai lembaga yang memiliki mandat sah dari pemerintah dalam urusan administrasi kependudukan, sementara PT Pos memperkuat legitimasi tersebut melalui kontribusi profesional dan dukungan operasional. Pola ini mencerminkan bahwa legitimasi dalam kolaborasi tidak selalu bersifat setara, melainkan dapat terpusat selama tetap diiringi peran yang jelas dan diterima oleh semua pihak.

Tahap keempat dalam komponen proses kolaborasi adalah membangun kepercayaan. Kepercayaan merupakan inti dari hubungan kolaboratif yang sukses dan mencakup berbagai aspek, seperti perilaku interpersonal, keyakinan terhadap kompetensi organisasi, kinerja yang dapat diandalkan, serta adanya kesamaan tujuan dan niat baik (Chen dan Graddy, 2005). Kepercayaan yang berkelanjutan menjadi syarat penting bagi kelangsungan kolaborasi (Huxham dan Vangen, 2005; Ring dan Van de Ven, 1994). Kepercayaan dapat dibangun melalui berbagai cara, seperti berbagi informasi, menunjukkan kompetensi, bersikap terbuka, serta menindaklanjuti kesepakatan secara konsisten. Sebaliknya, tindakan yang melemahkan transparansi atau akuntabilitas dapat merusak kepercayaan (Ariño dan Torre; Merrill-Sands dan Sheridan, 1996). Dalam kolaborasi layanan ANDOK, kepercayaan antara Disdukcapil Kabupaten Madiun dan PT Pos Indonesia dibangun atas dasar rekam jejak kerja sama yang telah terjalin sebelumnya, serta penguatan mekanisme akuntabilitas dalam operasional layanan. Salah satu bentuk konkret pembangunan kepercayaan adalah pemberian akses data pelacakan (tracking) oleh PT Pos kepada Disdukcapil. Melalui sistem ini, Disdukcapil dapat memantau status pengiriman dokumen secara transparan, mulai dari informasi siapa yang menyerahkan paket di Disdukcapil, siapa yang menerima di Kantor Pos Cabang Utama, siapa kurir yang mengantarkan, hingga siapa penerima akhir di alamat tujuan. Informasi ini menciptakan kejelasan dan akuntabilitas yang tinggi, yang pada akhirnya memperkuat rasa saling percaya dalam pelaksanaan kolaborasi.

Tahap kelima dalam komponen proses kolaborasi adalah mengelola konflik, yang menjadi elemen penting dalam menjaga stabilitas hubungan antarmitra. Konflik dalam kolaborasi dapat muncul akibat perbedaan tujuan, harapan, strategi, maupun upaya untuk mempertahankan atau memperluas kendali atas pekerjaan dan hasil kerja sama. Dalam konteks layanan ANDOK, sistem pengelolaan konflik telah diformalkan melalui poin-poin dalam nota kesepahaman (MoU). Namun, berdasarkan hasil wawancara, baik Disdukcapil Kabupaten Madiun maupun PT Pos Indonesia mengonfirmasi bahwa selama kolaborasi berlangsung, tidak pernah terjadi konflik besar. Permasalahan yang muncul lebih bersifat teknis dan berskala kecil, seperti keterlambatan pengiriman dokumen. PT Pos merespons hal ini dengan pendekatan langsung dan cepat, yakni melakukan pelacakan serta komunikasi langsung dengan kurir terkait untuk mengetahui penyebab keterlambatan. Penanganan dilakukan secara *case by case*, karena tidak terdapat mekanisme evaluasi rutin yang terstruktur.

Tahap keenam dalam komponen proses kolaborasi adalah perencanaan. Perencanaan yang baik menjadi indikator awal keberhasilan kolaborasi karena mampu menjabarkan secara jelas misi, tujuan, peran, tanggung jawab, serta langkah-langkah implementasi (Mattessich et al., 2001). Pendekatan ini dikenal sebagai perencanaan deliberatif (*deliberate*) atau *planning from goals* (Mintzberg et al., 1998; McCaskey, 1974). Sebaliknya, pendekatan *emergent* menekankan bahwa pemahaman terhadap tujuan dan langkah-langkah kolaborasi dapat berkembang seiring waktu melalui interaksi dan percakapan antar aktor yang terlibat (Huxham dan Vangen, 2005; Winer dan Ray, 1994). Dalam konteks layanan ANDOK, perencanaan telah dituangkan dalam nota kesepahaman (MoU) antara Disdukcapil Kabupaten Madiun dan PT Pos Indonesia. Namun, penelitian ini menemukan adanya kelemahan dalam perencanaan, khususnya terkait pengelolaan anggaran di pihak Disdukcapil. Layanan ANDOK hanya dapat berjalan selama anggaran tersedia, dan selama ini layanan kerap terhenti di pertengahan tahun karena anggaran habis sebelum periode anggaran baru dimulai. Hal ini menunjukkan tidak adanya perencanaan strategis dalam pengelolaan anggaran, yang seharusnya memperhitungkan kebutuhan operasional sepanjang tahun.

**Struktur dan Tata Kelola (*Structure and Governance*)**

Dari hasil wawancara dan pengamatan peneliti di lapangan, kolaborasi antara Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Madiun dan PT Pos Indonesia dalam layanan Antar Dokumen Kependudukan (ANDOK) memperlihatkan penerapan teori struktur dan tata kelola yang dikemukakan oleh Bryson dengan jelas. Teori Bryson menekankan pentingnya kolaborasi yang tidak hanya mengandalkan struktur formal yang jelas tetapi juga fleksibilitas dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan. Struktur organisasi dan pembagian tugas antara Disdukcapil dan PT Pos Indonesia yang

tercermin dalam layanan ANDOK mengindikasikan adanya keterpaduan yang efektif dalam kolaborasi tersebut.

Struktur dan tata kelola dalam konteks teori *Collaborative Governance* yang dikemukakan oleh Bryson et al. mencakup elemen-elemen formal seperti peran dan tanggung jawab, prosedur pengambilan keputusan, serta mekanisme penyelesaian konflik. Komponen ini menjadi kerangka dasar yang menjamin bahwa kerja sama antar organisasi dapat berjalan secara sistematis, akuntabel, dan adaptif terhadap tantangan yang mungkin muncul. Dalam konteks layanan ANDOK, struktur kolaborasi dibangun secara formal melalui nota kesepahaman (MoU) yang disepakati antara Disdukcapil Kabupaten Madiun dan PT Pos Indonesia. Perjanjian ini memuat pembagian peran yang jelas, di mana Disdukcapil bertindak sebagai penyedia dokumen dan pihak yang membiayai layanan, sementara PT Pos bertanggung jawab atas pengambilan, pemrosesan, dan pengantaran dokumen kependudukan ke alamat masyarakat. Dalam pelaksanaannya, Disdukcapil mengoordinasikan proses internal melalui kepala bidang dan PPTK, yang memastikan alur administrasi berjalan sesuai prosedur, mulai dari pencetakan, pengemasan, hingga penyerahan kepada petugas pos.

Peran Formal dan Pembagian Tugas antara Disdukcapil dan PT Pos mencerminkan penerapan struktur organisasi yang tertata. Hal ini sesuai dengan konsep struktur menurut teori organisasi yang memuat spesialisasi kerja, relasi otoritas, dan pembagian kerja yang sistematis. Disdukcapil menetapkan bahwa bidang pendaftaran penduduk bertanggung jawab atas pelaksanaan teknis, sementara PT Pos menyusun divisi tersendiri yang menangani proses sortir, entri, dan distribusi. Informasi ini menunjukkan bahwa struktur kolaborasi dibentuk berdasarkan spesialisasi kerja untuk memastikan efisiensi dan kejelasan alur kerja. Dalam tata kelola dan pengambilan keputusan MoU juga menjadi instrumen utama dalam tata kelola kerja sama, karena memuat seluruh aturan teknis, termasuk jadwal pengiriman, tarif layanan, hingga mekanisme pelaporan dan pembayaran. Proses pengambilan keputusan bersifat terstruktur dan berbasis kesepakatan bersama, misalnya dalam penetapan *Service Level Agreement* (SLA) serta waktu pengiriman (H+2 sampai H+4). Hal ini sesuai dengan teori Bryson bahwa tata kelola dalam kolaborasi mencakup pengambilan keputusan berbasis konsensus, yang menjamin bahwa masing-masing aktor memiliki kepastian terhadap peran dan kewajibannya.

Struktur dan tata kelola dalam kolaborasi layanan ANDOK menunjukkan penerapan prinsip-prinsip *collaborative governance* sebagaimana dikemukakan oleh Bryson et al., melalui pembagian tugas yang jelas, pengambilan keputusan berbasis konsensus, serta mekanisme pengaturan formal melalui MoU. Temuan ini mengindikasikan adanya struktur kolaboratif yang terorganisir dan adaptif, di mana peran Disdukcapil sebagai penggagas dan PT Pos sebagai mitra teknis dijabarkan secara sistematis untuk mendukung efisiensi layanan. Temuan ini sejalan dengan studi Syahdiki Manda Putra dan Sylvina Rusadi (2024) tentang inovasi layanan ANDONG di Kota Pekanbaru, yang menunjukkan pentingnya peran institusi dalam mengatur jalannya pelayanan dokumen kependudukan, meskipun menghadapi hambatan seperti kesenjangan literasi digital. Selain itu, hasil penelitian ini juga memperlihatkan kontras dengan studi Denny Irawan (2018) mengenai pengendalian pencemaran udara di Kota Surabaya, di mana tata kelola kolaboratif belum berjalan efektif akibat minimnya keterlibatan pemangku kepentingan dan keterbatasan sumber daya. Dengan demikian, struktur tata kelola layanan ANDOK dapat dikategorikan berhasil membangun sistem kerja sama yang stabil dan terarah, berbeda dari kasus Surabaya yang belum mampu memenuhi sebagian besar kriteria kolaboratif.

Aspek tata kelola transparansi dan akuntabilitas layanan juga ditunjukkan melalui praktik transparansi dalam pengelolaan tarif layanan. Struktur tarif ANDOK terdiri atas dua komponen biaya yang disepakati sejak awal dan tidak berubah selama lima tahun pelaksanaan kerja sama. PT Pos memberikan laporan berkala berupa buku tagihan dan kwitansi lengkap setiap triwulan, yang kemudian diserahkan kepada pihak keuangan Disdukcapil dan diverifikasi oleh BPKAD. Proses ini menunjukkan bahwa akuntabilitas keuangan dijaga dengan baik, sejalan dengan prinsip *good governance* dalam kolaborasi publik-swasta.

Salah satu temuan utama dalam penelitian ini adalah pentingnya struktur organisasi yang kuat, namun tetap adaptif terhadap kebutuhan yang dinamis. Hal ini terhubung dengan temuan penelitian terdahulu, seperti yang dicatat oleh Wiseman et al. (2018), yang menunjukkan bahwa kolaborasi sektor publik dan swasta yang efektif memerlukan pembagian tugas yang jelas untuk memastikan akuntabilitas dan transparansi, namun juga perlu ruang bagi fleksibilitas dalam pengambilan keputusan operasional. Dalam konteks layanan ANDOK, temuan ini mendukung pandangan tersebut, dengan adanya pembagian tugas yang sangat jelas antara Disdukcapil dan PT Pos Indonesia, yang masing-masing bertanggung jawab untuk pengelolaan dokumen dan pengiriman. Pentingnya pembagian peran yang jelas dalam kolaborasi sektor publik dan swasta telah ditekankan oleh banyak penelitian sebelumnya, termasuk dalam kajian oleh Kettunen (2020), yang menggarisbawahi bahwa pembagian peran yang jelas akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas kolaborasi.

Temuan ini juga menunjukkan bahwa dalam layanan ANDOK, setiap pihak memahami dengan baik peran dan kewajiban mereka berdasarkan MoU yang telah disepakati. Dalam kolaborasi ini, pengambilan keputusan yang terkoordinasi dan terbuka menjadi aspek kunci yang dibahas dalam penelitian ini. Teori Bryson menekankan pentingnya komunikasi yang terbuka dalam pengambilan keputusan yang melibatkan banyak pihak. Hasil wawancara dengan PT Pos Indonesia dan Disdukcapil menunjukkan adanya ruang untuk penyesuaian dalam hal pengiriman dokumen, meskipun telah ada kesepakatan formal dalam MoU. Pihak PT Pos Indonesia mengungkapkan bahwa ketika ada permintaan perubahan atau percepatan pengiriman, hal tersebut akan segera disampaikan kepada kepala manajer untuk kemudian diteruskan dan ditindaklanjuti. Ini menggambarkan proses pengambilan keputusan yang terbuka, di mana kedua belah pihak berkomunikasi secara terbuka untuk memastikan keputusan yang diambil dapat diterapkan dengan baik, sesuai dengan kebutuhan yang ada.

Aspek transparansi dan akuntabilitas yang ditekankan dalam teori Bryson juga ditemukan dalam layanan ANDOK. Temuan peneliti tentang mekanisme pelaporan yang transparan dan akuntabel, seperti laporan triwulanan yang diberikan oleh PT Pos Indonesia kepada Disdukcapil mengenai biaya pengiriman dan penerimaan kwitansi sebagai bukti transaksi, sejalan dengan prinsip transparansi yang ditegaskan dalam teori tata kelola Bryson. Pada temuan penelitian ini sejalan dengan teori struktur dan tata kelola yang diajukan oleh Bryson, serta mendukung temuan-temuan dari penelitian sebelumnya yang menekankan pentingnya pembagian tugas yang jelas, pengambilan keputusan yang terbuka, transparansi, akuntabilitas, dan evaluasi berkelanjutan dalam kolaborasi sektor publik dan swasta.

Struktur dan tata kelola layanan ANDOK sudah berjalan baik dan sesuai dengan kerangka teori *Collaborative Governance*. Namun, satu kelemahan yang dapat dicatat adalah belum adanya sistem evaluasi berkala berbasis indikator kinerja (*Key Performance Indicators*/KPI) yang terstruktur dan terdokumentasi secara sistematis. Saat ini, evaluasi lebih bersifat reaktif terhadap kendala teknis. Oleh karena itu, agar kedua belah pihak menyusun instrumen evaluasi tahunan berbasis indikator yang disepakati bersama, untuk memperkuat akuntabilitas dan pengambilan keputusan berbasis data.

**Kontingensi dan Kendala (*Contingencies and Contrains*)**

Dalam setiap kolaborasi antarinstansi, kendala yang dihadapi sering kali bersifat kontingen atau bergantung pada faktor-faktor tertentu, baik dari dalam sistem itu sendiri maupun dari pengaruh eksternal. Teori kontingensi dan kendala yang dikemukakan oleh Bryson mengarah pada pemahaman bahwa kesuksesan dan efektivitas suatu kolaborasi tidak dapat dipandang secara statis, melainkan harus dipahami dalam konteks berbagai faktor yang mempengaruhi keputusan dan pengelolaan sumber daya dalam organisasi tersebut. Dalam konteks layanan Antar Dokumen Kependudukan (ANDOK) yang dijalankan antara Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Madiun dan PT Pos Indonesia, kendala yang muncul, baik teknis maupun struktural, memperlihatkan pentingnya fleksibilitas dalam pengelolaan dan penyesuaian terhadap faktor-faktor kontingen.

Dari hasil wawancara dan pengamatan peneliti di lapangan,layanan Antar Dokumen Kependudukan (ANDOK) antara Disdukcapil Kabupaten Madiun dan PT Pos Indonesia, ditemukan berbagai dinamika yang merefleksikan aspek kontingensi dan kendala sebagaimana dijelaskan dalam teori kolaborasi Bryson et al. (2006). Teori ini menekankan bahwa keberhasilan kolaborasi dipengaruhi oleh konteks eksternal (kontingensi), hambatan (constraints), serta kapasitas adaptasi aktor-aktor di dalam kolaborasi. Analisis kontingensi dan faktor kontekstual secara umum tidak ditemukan gangguan besar dari luar seperti perubahan kebijakan atau kondisi sosial-politik, faktor kontekstual tetap relevan. Salah satu bentuk kontingensi yang muncul adalah kondisi geografis wilayah terpencil yang menyulitkan pengiriman dokumen. Selain itu, dinamika sosial seperti masyarakat yang tidak berada di tempat saat pengiriman atau tidak mencantumkan kontak juga menjadi hambatan kecil.

Fenomena kolaborasi dalam layanan ANDOK menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi tidak semata ditentukan oleh struktur formal (MoU), tetapi juga oleh fleksibilitas, adaptasi lokal, dan peran aktor lapangan. Dalam konteks teori Bryson et al., layanan ini merupakan bentuk kolaborasi yang mampu menjawab kontingensi dengan adaptasi sistemik dan operasional. Namun, kurangnya data kuantitatif mengenai kepuasan masyarakat menunjukkan perlunya sistem evaluasi yang lebih terstruktur untuk mendukung pengambilan keputusan berbasis data.

Salah satu pola utama yang muncul adalah keterbatasan anggaran yang berulang kali menjadi kendala dalam kelangsungan layanan ANDOK. Sebagaimana disampaikan oleh Disdukcapil dan PT Pos Indonesia, ketika anggaran untuk pengiriman dokumen habis, layanan terpaksa dihentikan sementara sampai dana baru tersedia. Hal ini menunjukkan bahwa ketergantungan pada alokasi anggaran yang terbatas mempengaruhi kelancaran operasional layanan ini. Dalam hal ini, Bryson menyarankan bahwa kolaborasi sektor publik harus fleksibel dalam mengatasi ketidakpastian anggaran yang dapat mempengaruhi kontinuitas layanan. Penghentian sementara karena anggaran habis menggambarkan

kendala struktural yang mengharuskan penyesuaian agar kolaborasi tetap berjalan tanpa gangguan besar. Meskipun hal ini tidak memengaruhi hubungan kerja sama, fleksibilitas dalam merespons keterbatasan anggaran menunjukkan pentingnya kesiapan dalam menghadapi ketidakpastian finansial.

Kendala teknis juga menjadi salah satu elemen kontingen yang mempengaruhi efektivitas kolaborasi. Temuan dari wawancara menunjukkan bahwa kendala teknis seperti keterlambatan pengiriman atau masalah pengiriman karena tidak ada penerima di rumah, serta kekosongan stok blangko KTP, mengganggu kelancaran layanan. Meskipun Disdukcapil dan PT Pos Indonesia sudah memiliki mekanisme pengawasan yang baik, seperti pelacakan melalui sistem tracking dan konfirmasi kepada pihak terkait, tantangan logistik dan ketergantungan pada infrastruktur yang terbatas tetap menjadi kendala signifikan dalam memastikan pengiriman tepat waktu. Dalam kontingensi, kesuksesan suatu kolaborasi sangat bergantung pada kemampuan pihak-pihak terkait untuk menyesuaikan diri dengan perubahan kondisi eksternal, seperti gangguan logistik. Dalam hal ini, meskipun kedua belah pihak berusaha keras untuk menjaga kelancaran, kendala teknis tetap menjadi faktor penghambat yang harus diperhatikan secara terus-menerus.

Penelitian ini memperkuat dan memperluas temuan penelitian sebelumnya dalam bidang *Collaborative Governance ,* khususnya yang membahas faktor-faktor kontingensi dalam keberhasilan kolaborasi antarinstansi. Sebagai contoh, penelitian Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2015) dalam *The Collaborative Governance Regime* menegaskan bahwa keberhasilan kolaborasi sangat dipengaruhi oleh dinamika lingkungan eksternal, keterbatasan sumber daya, serta kapasitas adaptasi organisasi yang terlibat. Temuan penelitian ini mendukung argumen tersebut, terutama dalam konteks keterbatasan anggaran yang menjadi faktor kontingen utama pada layanan ANDOK. Hasil wawancara dengan pihak Disdukcapil dan PT Pos Indonesia menunjukkan bahwa kendala finansial ini tidak hanya menjadi hambatan administratif, melainkan juga mendorong perlunya fleksibilitas dalam strategi pengelolaan layanan, sebagaimana disarankan oleh Emerson dkk.

Selain itu, temuan mengenai kendala teknis dan logistik dalam penelitian ini sejalan dengan studi yang dilakukan oleh Ansell dan Gash (2008) dalam artikelnya *Collaborative Governance in Theory and Practice*. Mereka menekankan bahwa kolaborasi efektif mensyaratkan adanya kapasitas institusional untuk menanggapi perubahan situasional, termasuk mengelola kendala teknis dan infrastruktur. Temuan dari wawancara dalam penelitian ini, seperti permasalahan keterlambatan pengiriman dan kekosongan blangko KTP, memperkuat pentingnya faktor tersebut. Meskipun Disdukcapil dan PT Pos Indonesia telah menerapkan sistem tracking dan verifikasi dokumen, tetap diperlukan adaptasi rutin terhadap dinamika lapangan untuk menjaga keandalan layanan.

Dalam hal mekanisme adaptasi lokal, penelitian ini memperluas pemahaman yang telah dikemukakan oleh Agranoff dan McGuire (2003) dalam *Collaborative Public Management*, yang menyoroti pentingnya inovasi lokal dalam memperkuat efektivitas kolaborasi di tingkat implementasi. Hasil wawancara dengan Petugas Registrasi Desa (PRD) menunjukkan bahwa adanya adaptasi kreatif, seperti pengambilan dokumen lama atau pengantaran langsung ke rumah warga, merupakan strategi bottom-up yang mendukung keberhasilan kolaborasi, meskipun tidak secara eksplisit dirancang dalam perjanjian formal antarinstansi. Dengan demikian, penelitian ini memperkaya literatur dengan memberikan bukti empiris mengenai pentingnya peran aktor lokal dalam menyesuaikan praktik kolaborasi dengan kebutuhan nyata di lapangan

Dalam aspek komunikasi, temuan penelitian ini memperkuat hasil penelitian Bryson, Crosby, dan Stone (2006) yang menyatakan bahwa komunikasi yang konsisten dan efektif merupakan syarat mutlak dalam menjaga kesinambungan kolaborasi lintas sektor. Disdukcapil Kabupaten Madiun, dengan melakukan sosialisasi aktif baik secara langsung maupun digital, membuktikan bahwa penyampaian informasi yang baik mampu meminimalkan kesalahpahaman antara pihak internal maupun masyarakat sebagai penerima manfaat layanan. Hasil wawancara menunjukkan bahwa komunikasi yang terstruktur ini menjadi faktor kunci dalam mencegah terjadinya gangguan besar dalam koordinasi layanan ANDOK.

Temuan ini juga melengkapi studi sebelumnya oleh Alfian Nurcahyo Aji (2021) yang menilai bahwa inovasi layanan antar dokumen telah cukup baik dari sisi ide dan implementasi awal, namun masih menghadapi sejumlah tantangan terutama terkait keterbatasan sumber daya manusia, infrastruktur pendukung, serta kurangnya penyebaran informasi kepada masyarakat secara merata. Dalam konteks layanan ANDOK, hal serupa juga terjadi, di mana meskipun inovasi ini telah memberi kemudahan akses dokumen kependudukan, namun hambatan seperti kekosongan blangko, kendala teknis distribusi, serta belum optimalnya sosialisasi menjadi tantangan yang harus diatasi. Jika dibandingkan dengan inovasi pelayanan KIA melalui OASE di Kabupaten Tanah Datar (Zurriyatul Husna, 2022), terlihat bahwa inovasi tersebut juga menghadapi tantangan struktural dan kebutuhan akan koordinasi lintas sektor untuk mencapai keberhasilan. Sementara itu, layanan ANDONG di Kota Pekanbaru (Putra dan Rusadi, 2024) menunjukkan bahwa dukungan pemerintah daerah, kemitraan yang kuat, serta penguatan kapasitas

pelaksana menjadi kunci dalam menjaga kesinambungan inovasi. Maka dari itu, dapat disimpulkan bahwa keberhasilan inovasi layanan kependudukan sangat bergantung pada kombinasi antara dukungan struktural yang memadai (baik dari aspek regulasi maupun anggaran), kapasitas sumber daya manusia yang profesional dan responsif, serta kemampuan adaptasi terhadap keterbatasan teknologi dan karakteristik masyarakat lokal yang bervariasi. Dalam hal ini, pendekatan kolaboratif yang adaptif, seperti yang diterapkan dalam layanan ANDOK, menjadi instrumen penting dalam menjawab tantangan-tantangan kontingensi yang melekat pada pelaksanaan pelayanan publik, sekaligus memperkuat legitimasi, efektivitas, dan keberlanjutan inovasi tersebut di tingkat lokal.

**Hasil Dan Akuntabilitas *(Outcomes and Accountability)***

Dari hasil wawancara dan pengamatan peneliti di lapangan, teori hasil dan akuntabilitas yang dikemukakan oleh Bryson (2015) menekankan bahwa keberhasilan kolaborasi tidak semata-mata diukur dari tercapainya output administratif, melainkan juga dari sejauh mana kolaborasi tersebut menghasilkan nilai publik yang nyata bagi masyarakat, dengan tetap menjaga akuntabilitas atas sumber daya yang digunakan. Hasil dan akuntabilitas merupakan tahap penting dalam mengevaluasi keberhasilan kolaborasi. Dua komponen utama yang ditekankan adalah: pertama, penciptaan nilai publik sebagai hasil nyata dari kolaborasi; dan kedua, akuntabilitas, yakni sejauh mana pihak-pihak yang terlibat dapat mempertanggungjawabkan perannya dalam pencapaian tujuan bersama.

Temuan di lapangan menunjukkan bahwa layanan ANDOK yang merupakan kolaborasi antara Disdukcapil Kabupaten Madiun dan PT Pos Indonesia telah berhasil menciptakan nilai publik, terutama dalam bentuk kemudahan akses terhadap layanan administrasi kependudukan, efisiensi waktu dan biaya, serta peningkatan kenyamanan warga yang memiliki keterbatasan mobilitas. Hal ini tercermin dari narasi para pengguna layanan seperti ibu rumah tangga, lansia, dan ibu hamil, yang secara langsung merasakan manfaat nyata layanan ini tanpa harus datang ke kantor Dukcapil. Nilai publik tercipta karena pelayanan ini menjawab kebutuhan masyarakat yang sebelumnya mengalami hambatan geografis, ekonomi, atau sosial dalam mengakses layanan administrasi.

Dalam penelitian ini, kolaborasi antara Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Madiun dan PT Pos Indonesia dalam layanan Antar Dokumen Kependudukan (ANDOK) dapat dianalisis melalui kacamata teori tersebut. Hasil observasi dan wawancara langsung di Desa Sidomulyo mengungkapkan beberapa pola utama terkait pencapaian hasil dan penerapan prinsip akuntabilitas, yang jika dibandingkan dengan penelitian terdahulu, memperlihatkan baik kesinambungan maupun perluasan dalam pemahaman mengenai tata kelola kolaboratif di sektor pelayanan publik

Pertama, pola utama yang muncul dari hasil penelitian ini adalah penciptaan nilai publik melalui perluasan akses layanan kependudukan bagi masyarakat yang memiliki keterbatasan mobilitas. Layanan ANDOK secara nyata memberikan manfaat langsung kepada kelompok rentan seperti ibu rumah tangga, lansia, dan ibu hamil, sebagaimana tercermin dari narasi wawancara yang menunjukkan bahwa mereka merasa sangat terbantu karena tidak perlu lagi melakukan perjalanan jauh ke kantor Disdukcapil. Hal ini mendukung teori Bryson yang menyatakan bahwa hasil kolaborasi harus dilihat dari perspektif kebermanfaatan bagi masyarakat luas, khususnya dalam memenuhi kebutuhan dasar warga negara.

Kedua, dari sisi akuntabilitas, pola yang kuat terlihat dalam mekanisme pelaporan dan pertanggungjawaban yang diterapkan antara Disdukcapil dan PT Pos Indonesia. Ini menunjukkan penerapan akuntabilitas administratif sebagaimana ditekankan oleh Bryson, yakni keharusan mempertanggungjawabkan penggunaan sumber daya publik secara transparan dan dapat diverifikasi. Dibandingkan dengan penelitian Milward dan Provan (2000) yang menemukan bahwa kolaborasi sering kali mengalami kesulitan dalam mempertahankan akuntabilitas di tengah kompleksitas jaringan kerja, temuan dalam penelitian ini justru menunjukkan bahwa dengan sistem pelaporan yang terstruktur, akuntabilitas dalam layanan kolaboratif tetap dapat dijaga secara efektif.

Ketiga, pola lain yang muncul adalah pentingnya komunikasi sebagai sarana menjaga akuntabilitas sosial di tingkat masyarakat. Temuan dari wawancara menunjukkan bahwa keberhasilan layanan ANDOK tidak hanya bergantung pada proses administratif antarinstansi, tetapi juga pada komunikasi aktif yang dilakukan oleh Petugas Registrasi Desa (PRD). Melalui komunikasi intensif, seperti pemberitahuan keterlambatan atau konfirmasi pengiriman, warga tetap merasa dihargai dan dilayani dengan baik, bahkan ketika terjadi kendala teknis seperti keterlambatan karena habisnya stok blangko. Ini memperluas teori Bryson tentang akuntabilitas, yang tidak hanya berbicara tentang pelaporan administratif, tetapi juga tentang menjaga hubungan kepercayaan antara penyelenggara layanan dan penerima manfaat. Kesimpulan ini memperkuat hasil penelitian yang dilakukan oleh Ansell dan Gash (2008) yang menunjukkan bahwa komunikasi yang baik menjadi faktor kunci dalam mempertahankan legitimasi kolaborasi di mata publik.

Keempat, terdapat pola ketangguhan kolaborasi dalam menghadapi tantangan eksternal, khususnya kendala teknis dan keterbatasan anggaran. Meskipun terdapat hambatan seperti keterlambatan pengiriman karena stok blanko habis atau keterbatasan dana pengiriman, kolaborasi tetap berjalan dengan adaptasi di lapangan, seperti pengelolaan informasi yang baik oleh PRD. Ini memperkuat teori kontingensi Bryson yang menyatakan bahwa kolaborasi yang efektif adalah kolaborasi yang mampu menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan eksternal. Berbeda dengan beberapa studi sebelumnya yang menunjukkan kolaborasi dapat runtuh ketika menghadapi tekanan sumber daya (McGuire dan Agranoff, 2011), penelitian ini menunjukkan bahwa ketangguhan dapat dibangun melalui komunikasi yang efektif dan sistem pelaporan yang disiplin.

Kelima, analisis juga menemukan bahwa keberhasilan layanan ANDOK sebagian besar bergantung pada aktor lokal, yaitu PRD, sebagai ujung tombak pelayanan. Peran mereka dalam memberikan informasi, membantu proses administrasi, dan menjaga komunikasi dengan warga menjadi faktor kunci keberhasilan. Temuan ini memperluas gagasan Bryson mengenai pentingnya aktor individu dalam sistem kolaboratif yang seringkali dilupakan dalam teori-teori manajemen kolaborasi yang lebih makro. Ini juga mendukung temuan dari Purdy (2012) yang menekankan bahwa kolaborasi membutuhkan keterlibatan aktif dari individu yang memiliki kapasitas sosial dan kemampuan membangun kepercayaan.

Penciptaan nilai publik melalui layanan ANDOK mendukung konsep yang dikemukakan oleh Emerson dan Nabatchi (2015) tentang *Collaborative Governance* regimes, yang menekankan bahwa kolaborasi ideal menghasilkan kapasitas kolektif untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang sebelumnya sulit dijangkau oleh layanan konvensional. Melalui layanan ANDOK, Disdukcapil Kabupaten Madiun dan PT Pos Indonesia berhasil memperluas jangkauan pelayanan kependudukan hingga ke kelompok rentan seperti lansia, ibu rumah tangga, dan ibu hamil, sebagaimana tercermin dalam wawancara yang menunjukkan rasa terbantu dan kepuasan para pengguna layanan.

## SIMPULAN

Penelitian ini mengkaji kolaborasi antara Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Madiun dan PT Pos Indonesia dalam program ANDOK (Antar Dokumen Kependudukan) dengan pendekatan *Collaborative Governance* berdasarkan indikator yang dikemukakan oleh Bryson, Crosby, dan Stone. Kolaborasi ini dibentuk dengan tujuan awal untuk mengurangi kerumunan di masa pandemi, dan kemudian terus berlanjut karena dianggap efektif untuk mengatasi tantangan geografis di Kabupaten Madiun.

Namun, meskipun tujuan awal kolaborasi tercapai, efisiensi layanan ANDOK masih kurang. Hal ini disebabkan oleh kemacetan anggaran di pertengahan tahun dan kekosongan stok blangko yang menyebabkan proses pengajuan dokumen kependudukan melalui ANDOK mengalami penundaan hingga satu bulan. Oleh karena itu, pengurusan dokumen secara langsung justru dinilai lebih efektif oleh masyarakat. Selain itu, kedua instansi yang terlibat tidak menerapkan evaluasi rutin berbasis indikator kinerja yang sistematis, yang berpotensi menghambat perbaikan kualitas layanan.

Kolaborasi antara Disdukcapil dan PT Pos Indonesia dimulai untuk mengatasi masalah pandemi dan keterbatasan sumber daya karena luas darah Kabupaten Madiun, dengan fokus pada mengurangi kontak fisik. Prosesnya mengutamakan komunikasi terbuka dan pengambilan keputusan partisipatif, meski evaluasi yang kurang terstruktur menghambat solusi sistematis. Meskipun struktur kolaborasi jelas, kurangnya evaluasi berkala berbasis kinerja mengurangi efektivitas tata kelola. Kendala seperti keterbatasan anggaran, keterlambatan pengiriman, dan stok blangko menjadi tantangan utama. Kolaborasi ini berhasil memberikan kemudahan akses, mengurangi biaya, dan memberi fleksibilitas waktu bagi kelompok rentan, namun evaluasi yang lebih terstruktur dan peningkatan partisipasi masyarakat sangat penting untuk menjaga keberlanjutan dan meningkatkan kualitas layanan.

## REFERENSI

Abdullah, D. (2016). Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. *Jurnal Hukum Positum,* 1(1), 83-103

Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments. *Public Administration Review*, 63(5), 556-566.

Aji, A. N. (2021). Implementasi Layanan Antar Dokumen Kependudukan Melalui Pos di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Madiun.

Andari, R. N., & Negara, L. A. (2017). Evaluasi kebijakan penanganan kejahatan kekerasan seksual terhadap anak di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 11(1), 1-11.

Andhini, D. (2023). Kebijakan pendaftaran anak dan penerbitan kartu tanda pengenal dalam sistem administrasi kependudukan. *Jurnal Kebijakan Publik*, 18(2), 45-56

Arta, D. N. C., Tannady, H., Fitriadi, H., Supriatna, D., & Yuniwati, I. (2023). Analisis Pengaruh Pelatihan Kerja Dan Rekrutmen Terhadap Kinerja Karyawan Di PerguruanTinggi. *Management Studies and Entrepreneurship Journal (MSEJ), 4(1), 587-596.*

Astuti, W. S. (2018). *Collaborative governance* dalam Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas) di Kabupaten Semarang

Birdfarm. (2019). Ulasan terkait pelayanan KTP-el dan KIA di Google Maps. *Retrieved from https://www.google.com/maps*

Booher, D., & Innes, J. E. (2002). Network power in collaborative governance: A framework for analysis. *International Journal of Public Administration, 25(3),* 327-349. https://doi.org/10.1081/PAD-120014878

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(1), 44-55. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x

Bupati Madiun. (2020). Acara launching inovasi layanan ANDOK di Pendopo Muda Graha, Kabupaten Madiun. *Pemerintah Kabupaten Madiun*

Cahyono, A. S. (2020). Implementasi Model Collaborative Governance Dalam Penyelesaian Pandemi Covid-19. *Publiciana, 13(1), 83-88.*

Chen, S., & Graddy, E. (2005). Collaborative governance: A global perspective. *Public Administration Review, 65*(6), 793-803

Den Hertog, P., Van der Aa, W., & De Jong, M. W. (2010). Capabilities for managing service innovation: towards a conceptual framework. *Journal of service Management, 21(4), 490-514.*

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *Jurnal Sosiologi Indonesia, 48*(2), 147-160.

Dwiyanto, A. (2011). Reformasi pelayanan publik di Indonesia: *Teori dan praktik (Edisi revisi).* Penerbit Universitas Gadjah Mada.

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). Collaborative Governance Regimes. Washington: Georgetown University Press, DC.

Gibson, C. (2011). Kemitraan dalam pengelolaan sumber daya alam: Peran masyarakat, sektor publik, dan swasta. *Journal of Environmental Policy and Management*, 18(2), 89-102.

Hardiyanto, R. (2020). Pelayanan publik yang efektif untuk memperkuat hubungan pemerintah dan masyarakat. *Jurnal Administrasi Publik*, 14(1), 78-89.

Hardi, W. (2020). *Collaborative governance dalam perspektif administrasi publik*. Diakses dari doc-pak.undip.ac.id.

Husna, Z., & Mayarni, M. (2022). Efektivitas Pelayanan Kartu Identitas Anak (Kia) Melalui Oase (Online Anywhere Service) Pada Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Tanah Datar. *Jurnal Hukum, Politik Dan Ilmu Sosial*, *1*(4), 106-115.

Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. Routledge.

Irawan, D. (2017). Collaborative governance (studi deskriptif proses pemerintahan kolaboratif dalam pengendalian pencemaran udara di kota surabaya). Kebijakan dan Manajemen Publik, 5(3), 1-12

Kettunen, P. (2020). Collaborative governance in local government: A global comparative perspective. *International Journal of Public Sector Management, 33*(6/7), 699–715.

Mantra, I. N. (2003). *Studi Struktur dan Proses Penduduk: Konsep dan Pendekatan*. *Jurnal Demografi Indonesia*, 12(1), 45-58.

McGuire, M., & Agranoff, R. (2011). *Public Administration*, 89(2), 265–284. doi:10.1111/j.1467-9299.2011.01925.x

Milward, H. B., & Provan, K. G. (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 359-379.

Mutiarawati, T., & Sudarmo, S. (2021). Collaborative governance dalam penanganan rob di Kelurahan Bandengan Kota Pekalongan. *Jurnal Mahasiswa Wacana Publik, 1(1), 82 98*.

Noor, M., Suaedi, F., & Mardiyanta, A. (2022). *Collaborative Governance: Suatu Tinjauan Teoritis dan Praktik*. Surabaya: Bildung Nusantara. Retrieved from https://repository.unair.ac.id/125620/1/20.%20Collaborative%20Governance_ebook.pdf.

Nugraha, Fahmi Bima, and Eva Hany Fanida. "Inovasi Pelayanan "Si Cantik"(Cepat, Antar, Dokumen, Gratis, Ke Rumah) Di Kecamatan Krian Kabupaten Sidoarjo." *Publika* (2021): 269-284.

Oliver, C. (1990). *Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions*. *Jurnal Manajemen Indonesia, 15*(2), 241-265

Osborne, D., & Gaebler, T. (2014). Mewirausahakan Birokrasi (Reinventing Govern-ment): Mentransformasi Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik. Jakarta: PPM.

Purdy, J. M. (2012). A framework for assessing power in collaborative governance processes. *Public Administration Review*, 72(1), 1-10. doi:10.1111/j.1540-6210.2011.02550.x

Putra, S. M., & Rusadi, S. (2024). Inovasi Pelayanan ANDONG (Anterin Dong) Pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Pekanbaru. *JMP (Jurnal Mahasiswa Pemerintahan)*, *1*(4), 590-598.

Rachmawati, A. (2019). *Tantangan Administrasi Kependudukan dan Akses Layanan Publik di Wilayah Terpencil*. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 23(1), 45-59.

Rahayu, D. (2020). Kerja sama dalam sektor administrasi kependudukan untuk meningkatkan efisiensi pelayanan publik. *Jurnal Administrasi Negara*, 19(2), 101-113.

Ring, P. S., & Van de Ven, A. H. (1994). Developmental processes of cooperative interorganizational relationships. *Academy of Management Review, 19*(1), 90-118.

Sajid, A., & Nurharjadmo, W. (2023). Collaborative Governance pada Implementasi Kebijakan Electronic Traffic Law Enforcement (E-Tilang) di Kota Surakarta. *Jurnal Mahasiswa Wacana Publik*, 3(1), 13-30.

Soekanto, S. (2003). *Penduduk dan Kehidupan Sosial dalam Perspektif Sosiologi*. *Jurnal Sosiologi Indonesia*, 18(2), 134-145.

Sudarmo, P. (2015). Konsep dan implementasi collaborative governance dalam kebijakan publik. *Jurnal Ilmu Administrasi*, 22(1), 34-45

Sulistyowati, T. (2019). Efisiensi dan responsivitas dalam pelayanan publik sebagai esensi tata kelola pemerintahan yang efektif. *Jurnal Administrasi Negara*, 22(3),