



DINAMIKA GOVERNANCE

JURNAL ILMU ADMINISTRASI NEGARA

<http://ejournal.upnjatim.ac.id/index.php/jdg/index>

Inovasi Serving The Villager Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bintan: Analisis Prespektif New Public Governance

Razif Abdillah^{*1}, Bintoro Wardiyantoro¹

¹Universitas Airlangga, Indonesia

^{*}Email Corresponding: razif.abdillah-2025@fisip.unair.ac.id

ARTICLE INFORMATION ABSTRACT

Article history:

Received date: 29 Juni 2026

Revised date: 8 Juli 2026

Accepted date: 10 Agustus 2026

DOI:

<https://doi.org/10.33005/jdg.v16i2.5901>

Public services are required to innovate continuously so that the public can experience tangible and rapid impacts. The Bintan Regency Population and Civil Registration Agency has sought to meet the demand for innovation in population administration services through the "Serving The Villager" (STV) initiative. STV is a proactive outreach program—bringing services directly to the community—that applies New Public Governance principles through multi-actor collaboration to reach the outermost areas. This study analyzes the implementation of STV in increasing population document ownership through such collaboration. A descriptive qualitative approach was employed, utilizing literature reviews and document analysis. The results indicate that STV successfully issued 589 population documents in Tambelan District, raised document ownership to 99 percent, and won the 2025 OPSI KIPP Award. The collaboration involved the Population and Civil Registration Agency, district and sub-district/village governments, the Indonesian Navy (TNI AL), sea transport operators, and the community. The outreach model extended to vulnerable groups, including individuals with mental health disorders. The findings confirm that multi-actor collaboration, co-production, and network governance are key to the success of public service innovation in archipelagic regions. The study recommends strengthening coordination mechanisms, enhancing human resource capacity, and replicating the STV model in other archipelagic areas.

Keyword: Petunjuk Penulisan; Jurnal Administrasi; Template Artikel (Dalam Bahasa Inggris).



This article is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International Licence](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

ABSTRAKSI

Pelayanan publik dituntut untuk terus berinovasi agar masyarakat bisa merasakan dampak secara nyata dan cepat. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bintang berusaha menjawab tuntutan inovasi pada pelayanan administrasi kependudukan melalui "Serving The Villager". Inovasi Serving the Villager (STV) merupakan program jemput bola Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bintang yang menerapkan prinsip New Public Governance melalui kolaborasi lintas aktor untuk menjangkau wilayah terluar. Penelitian ini menganalisis implementasi STV dalam meningkatkan kepemilikan dokumen kependudukan melalui kolaborasi multi aktor. Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan teknik studi literatur dan analisis dokumen. Hasil penelitian menunjukkan STV berhasil menerbitkan 589 dokumen kependudukan di Kecamatan Tambelan, meningkatkan kepemilikan dokumen hingga 99 persen, dan meraih Anugerah OPSI KIPP 2025. Kolaborasi melibatkan Disdukcapil, pemerintah kecamatan, kelurahan/desa, TNI AL, operator transportasi laut, dan masyarakat. Pola jemput bola mencakup kelompok rentan termasuk ODGJ. Temuan mengonfirmasi bahwa kolaborasi multi aktor, co production, dan network governance menjadi kunci keberhasilan inovasi pelayanan publik di wilayah kepulauan. Penelitian ini merekomendasikan penguatan mekanisme koordinasi, peningkatan kapasitas SDM, dan replikasi model STV ke daerah kepulauan lain

Kata Kunci: Serving the Villager; New public governance, administrasi kependudukan, inovasi pelayanan publik, kolaborasi (Dalam Bahasa Indonesia).

PENDAHULUAN

Tugas utama dari pemerintah adalah memberikan pelayanan publik kepada masyarakat, sebagaimana diamanatkan di dalam undang-undang No. 25 Tahun 2009 (tentang pelayanan publik) pasal 1 “pelayanan publik adalah rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara atau penduduk atas barang, jasa, dan pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Salah satu pelayanan publik yang paling mendasar adalah pelayanan administrasi kependudukan yang disebutkan dalam undang-undang No. 24 Tahun 2013 “Administrasi kependudukan adalah serangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaannya hasilnya dalam pelayanan publik atau sektor lain”. Tentunya administrasi kependudukan sebagai pelayanan dasar maka wajib bagi penyelenggara pelayanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, karena apabila tidak diberikan akan berdampak pada pemenuhan pelayanan yang lain.

Pelayanan administrasi kependudukan di wilayah kepulauan terluar Indonesia menghadapi tantangan geografis yang kompleks. Jarak tempuh yang jauh, keterbatasan akses transportasi, dan kondisi geografis yang sulit menjadi hambatan utama bagi masyarakat untuk mengakses layanan dokumen kependudukan. Kondisi ini berpotensi menciptakan kesenjangan pelayanan publik antara wilayah perkotaan dan wilayah terpencil. Kabupaten Bintan, sebagai daerah kepulauan dengan wilayah administratif yang tersebar, menghadapi permasalahan serupa dalam upaya meningkatkan kepemilikan dokumen kependudukan masyarakat.

Paradigma New Public Governance (NPG) menawarkan pendekatan alternatif dalam mengatasi kompleksitas pelayanan publik melalui kolaborasi multi-aktor, co-production, dan network governance (Maharani et al., 2025). Berbeda dengan New Public Management yang menekankan efisiensi dan kompetisi, NPG mengutamakan kolaborasi lintas sektor untuk menciptakan nilai publik (Agung, 2025). Dalam konteks pelayanan administrasi kependudukan, pendekatan NPG memungkinkan pemerintah daerah untuk membangun jejaring kolaboratif dengan berbagai pemangku kepentingan guna menjangkau masyarakat di wilayah terpencil. Kolaborasi multi-aktor menjadi pondasi utama dalam memperkuat tata kelola pelayanan publik yang inklusif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Inovasi pelayanan publik berbasis jemput bola telah terbukti efektif dalam meningkatkan aksesibilitas layanan administrasi kependudukan. Beberapa daerah di Indonesia telah mengimplementasikan model serupa dengan hasil yang positif. Program “Dimana Anda Kemana Anda Kami Layani” (DINDA KANDA KALAYANI) di Kabupaten Ngawi berhasil meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kepemilikan dokumen identitas melalui layanan proaktif yang membawa layanan langsung ke masyarakat (Ro’uf et al., 2024). Transformasi layanan administrasi kependudukan di Kabupaten Sidoarjo melalui program Integrated Ball Pick-up menciptakan layanan yang efektif dan efisien dalam meningkatkan kepemilikan dokumen administrasi kependudukan (Mursyidah et al., 2024). Model jemput bola juga diterapkan dalam inovasi GAMPIL di Kota Malang yang mencakup sistem jemput bola untuk warga terbatas dan perekaman e-KTP keliling (Lestari et al., 2021).

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bintan mengembangkan inovasi Serving the Villager (STV) sebagai respons terhadap tantangan geografis dan aksesibilitas layanan. Program ini mengusung slogan “Menjangkau yang tak Terjangkau” dengan menerapkan pola jemput bola ke wilayah terluar, termasuk Kecamatan Tambelan yang berjarak 18 jam perjalanan laut dari pusat pemerintahan. STV tidak hanya berfokus pada digitalisasi layanan, tetapi juga pada kolaborasi lintas aktor untuk memastikan tidak ada warga yang tertinggal dalam kepemilikan dokumen kependudukan. Program ini telah meraih pengakuan nasional melalui Anugerah OPSI KIPP 2025, yang menunjukkan keberhasilan implementasi inovasi pelayanan publik berbasis kolaborasi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif untuk menganalisis implementasi inovasi *Serving the Villager* dalam perspektif New Public Governance. Pendekatan kualitatif dipilih karena memungkinkan peneliti untuk memahami secara mendalam pola kolaborasi lintas aktor, mekanisme koordinasi, dan dinamika implementasi program. Metode deskriptif digunakan untuk menggambarkan fenomena inovasi pelayanan publik berbasis kolaborasi multi-aktor secara sistematis dan faktual.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka dan analisis dokumen. Analisis dokumen dilakukan terhadap data empiris program *Serving the Villager* yang diperoleh dari sumber resmi pemerintah, laporan kinerja, dan publikasi media. Data empiris mencakup capaian program berupa 589 dokumen kependudukan yang diterbitkan di Kecamatan Tambelan, pencapaian 99 persen kepemilikan dokumen kependudukan masyarakat Bintan, penghargaan Anugerah OPSI KIPP 2025, dan cakupan layanan termasuk kelompok rentan seperti ODGJ. Data geografis mengenai jarak tempuh 18 jam perjalanan laut ke Kecamatan Tambelan juga dianalisis untuk memahami konteks tantangan geografis yang dihadapi.

Analisis data dilakukan melalui tiga tahap. Pertama, reduksi data dengan mengidentifikasi dan mengkategorikan informasi yang relevan dengan fokus penelitian yaitu kolaborasi lintas aktor dalam implementasi *Serving the Villager*. Kedua, penyajian data dengan menyusun temuan dalam bentuk deskripsi naratif yang sistematis mengenai pola kolaborasi, mekanisme koordinasi, dan capaian program. Ketiga, penarikan kesimpulan dengan menginterpretasi temuan dalam kerangka teoretis New Public Governance dan membandingkannya dengan praktik inovasi pelayanan di daerah lain. Triangulasi data dilakukan dengan membandingkan temuan dari berbagai sumber literatur dan dokumen untuk memastikan validitas analisis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

New Public Governance

New Public Governance (NPG) merupakan paradigma administrasi publik yang berkembang sebagai respons terhadap keterbatasan paradigma *New Public Management* (NPM) yang terlalu berorientasi pada mekanisme pasar dan efisiensi organisasi. NPG memandang bahwa penyelenggaraan pelayanan publik tidak lagi dapat dilakukan secara eksklusif oleh pemerintah, melainkan membutuhkan keterlibatan berbagai aktor seperti masyarakat, sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, akademisi, hingga komunitas lokal. Kompleksitas persoalan publik menuntut adanya pola tata kelola yang bersifat kolaboratif, partisipatif, dan berbasis jejaring (*network governance*). Oleh karena itu, fokus utama NPG bukan sekadar meningkatkan efisiensi birokrasi, tetapi menciptakan *public value* melalui interaksi antaraktor yang memiliki sumber daya dan kepentingan yang berbeda. Paradigma ini menjadi salah satu pendekatan yang paling dominan dalam penelitian administrasi publik internasional selama dua dekade terakhir.

New Public Governance (NPG) merupakan paradigma tata kelola pemerintahan yang menekankan kolaborasi multi-aktor, co-production, dan network governance dalam penyediaan layanan publik. Maharani et al. (2025) menegaskan bahwa NPG membangun jejaring kolaboratif antara perangkat daerah, lembaga masyarakat, pemerintah kalurahan, kelompok kerja, serta masyarakat sebagai co-producer dalam memperkuat tata kelola pelayanan publik. Paradigma ini berbeda dengan New Public Management yang berfokus pada efisiensi dan kompetisi pasar, karena NPG mengutamakan nilai-nilai kolaborasi, partisipasi, dan kepercayaan antar-aktor.

Dalam literatur internasional, terdapat beberapa teori yang sering digunakan untuk menjelaskan praktik New Public Governance. Meskipun seluruh teori tersebut berangkat dari paradigma yang sama, masing-masing memiliki fokus analisis yang berbeda mengenai bagaimana hubungan antarpemangku kepentingan dibangun dan bagaimana nilai publik dihasilkan. Berdasarkan frekuensi penggunaannya dalam berbagai jurnal bereputasi internasional, tiga teori yang paling banyak digunakan adalah Collaborative Governance, Network Governance, dan Public Value Theory. Ketiga teori tersebut saling melengkapi dalam menjelaskan dinamika tata kelola pemerintahan modern, khususnya pada konteks pelayanan publik yang semakin kompleks dan berbasis kolaborasi

Collaborative Governance

Teori Collaborative Governance dipopulerkan oleh **Chris Ansell** dan **Alison Gash** melalui artikel yang terbit pada tahun 2008 yang mendefinisikan collaborative governance sebagai suatu proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan dengan melibatkan lembaga pemerintah bersama aktor non-pemerintah dalam forum kolektif yang bersifat formal, berorientasi pada konsensus, serta bertujuan menyelesaikan persoalan publik. Teori ini lahir dari kenyataan bahwa pemerintah tidak memiliki seluruh sumber daya, informasi, maupun kapasitas untuk menyelesaikan masalah secara mandiri. Oleh sebab itu, keberhasilan kebijakan sangat dipengaruhi oleh kemampuan membangun kerja sama lintas sektor. Collaborative governance kemudian menjadi salah satu teori yang paling banyak digunakan dalam penelitian pelayanan publik, pembangunan daerah, kesehatan, lingkungan, dan tata kelola pemerintahan.

Ansell dan Gash menjelaskan bahwa keberhasilan kolaborasi dipengaruhi oleh empat komponen utama. Komponen pertama adalah *starting conditions*, yaitu kondisi awal berupa tingkat kepercayaan, distribusi sumber daya, serta sejarah hubungan antarpihak. Komponen kedua adalah *institutional design*, yaitu aturan main yang menjamin partisipasi seluruh aktor secara adil dan transparan. Komponen ketiga adalah *facilitative leadership*, yakni kepemimpinan yang mampu menjembatani perbedaan kepentingan sehingga tercipta kesepakatan bersama. Komponen terakhir adalah *collaborative process*, yang mencakup dialog tatap muka, pembangunan kepercayaan (*trust building*), komitmen bersama, serta pencapaian hasil secara bertahap.

Dalam penelitian internasional, collaborative governance sering digunakan untuk menjelaskan keberhasilan inovasi pelayanan publik karena mampu menggambarkan proses interaksi antara pemerintah dengan masyarakat. Fokus teori ini bukan hanya pada hasil kebijakan, tetapi juga bagaimana proses kolaborasi menghasilkan legitimasi sosial. Semakin tinggi kualitas komunikasi, kepercayaan, dan komitmen antaraktor, semakin besar peluang tercapainya tujuan pelayanan publik. Dengan demikian, collaborative governance memandang proses sebagai faktor yang sama pentingnya dengan hasil akhir.

Kolaborasi pentahelix yang melibatkan pemerintah, akademisi, bisnis, komunitas, dan media menjadi strategi penting dalam memperkuat tata kelola di era disrupsi digital (Agung, 2025). Model kolaborasi ini memungkinkan sinergi antar-sektor untuk menciptakan inovasi pelayanan publik yang responsif dan inklusif. Dalam konteks pelayanan administrasi kependudukan, kolaborasi multi-aktor memfasilitasi akses layanan bagi kelompok rentan dan masyarakat di wilayah terpencil. Prastiyo (2019) mengidentifikasi bahwa kolaborasi multi-aktor melalui tata kelola kolaboratif melibatkan sektor publik, sektor swasta, dan sektor nirlaba dengan mekanisme koordinasi berbasis kerja sama sukarela untuk mencapai tujuan bersama.

Network Governance Theory

Network Governance banyak dikembangkan oleh R. A. W. Rhodes, Eva Sørensen, dan Jacob Torfing. Network governance menjelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan berlangsung melalui jaringan organisasi yang saling bergantung satu sama lain. Pemerintah tidak lagi diposisikan sebagai aktor yang mendominasi seluruh proses, melainkan sebagai koordinator yang menghubungkan berbagai organisasi untuk mencapai tujuan bersama. Jaringan tersebut terdiri atas institusi pemerintah, sektor swasta, organisasi masyarakat sipil, komunitas lokal, hingga lembaga pendidikan.

Konsep utama dalam network governance adalah adanya interdependensi antaraktor. Tidak ada satu organisasi pun yang memiliki seluruh sumber daya yang diperlukan untuk menyelesaikan persoalan publik secara mandiri. Oleh karena itu, setiap organisasi saling bertukar informasi, sumber daya, keahlian, maupun legitimasi. Hubungan tersebut bersifat horizontal sehingga proses pengambilan keputusan tidak hanya bergantung pada struktur birokrasi formal. Pemerintah berperan sebagai *network manager* yang menjaga hubungan antar anggota jaringan.

Dalam berbagai penelitian internasional, network governance banyak digunakan untuk menganalisis implementasi kebijakan publik yang melibatkan banyak institusi. Teori ini sangat relevan pada era digital

karena pelayanan publik semakin mengandalkan integrasi data, kolaborasi lintas organisasi, serta pemanfaatan teknologi informasi. Semakin kuat koordinasi antarorganisasi, semakin efektif penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan demikian, network governance memberikan penjelasan mengenai pentingnya jejaring kelembagaan dalam menghasilkan pelayanan yang responsif dan adaptif.

Public Value Theory

Public Value Theory yang diperkenalkan oleh Mark H. Moore. Berbeda dengan dua teori sebelumnya yang menitikberatkan pada proses kolaborasi dan jejaring, public value theory berfokus pada penciptaan nilai yang dirasakan masyarakat. Menurut Moore, keberhasilan organisasi publik tidak cukup diukur melalui efisiensi anggaran ataupun jumlah layanan yang diberikan, tetapi harus dinilai berdasarkan manfaat yang diterima warga negara.

Moore mengembangkan konsep Strategic Triangle yang terdiri atas tiga komponen utama. Pertama adalah public value, yaitu manfaat sosial yang ingin diwujudkan melalui kebijakan. Kedua adalah authorizing environment, yaitu dukungan politik, hukum, dan sosial yang memberikan legitimasi terhadap program pemerintah. Ketiga adalah operational capacity, yaitu kemampuan organisasi dalam mengelola sumber daya sehingga tujuan pelayanan dapat tercapai secara efektif. Ketiga komponen tersebut harus berjalan secara seimbang agar organisasi publik mampu menghasilkan nilai publik yang berkelanjutan.

Public value theory banyak digunakan untuk mengevaluasi inovasi pelayanan publik, transformasi digital pemerintahan, serta reformasi birokrasi. Fokus analisisnya terletak pada sejauh mana suatu kebijakan memberikan manfaat nyata bagi masyarakat. Oleh karena itu, keberhasilan inovasi tidak hanya diukur melalui indikator administratif, tetapi juga melalui peningkatan kepuasan masyarakat, kepercayaan publik, dan kualitas hidup warga. Perspektif ini menjadikan masyarakat sebagai pusat dari seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan.

Perbandingan Tiga Theory

Aspek	Collaborative Governance	Network Governance	Public Value Theory
Fokus utama	Proses kolaborasi	Hubungan jejaring	Nilai publik
Aktor utama	Pemerintah dan non-pemerintah	Organisasi dalam jaringan	Pemerintah dan masyarakat
Kata kunci	Trust, dialog, konsensus	Interdependensi, koordinasi	Manfaat publik
Indikator keberhasilan	Kualitas kolaborasi	Efektivitas jejaring	Nilai yang dirasakan masyarakat
Peran pemerintah	Fasilitator	Koordinator jaringan	Pencipta nilai publik

Tabel. 1 Perbandingan teori

Ketiga teori tersebut memiliki kesamaan karena sama-sama memandang pemerintah tidak lagi menjadi aktor tunggal dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Seluruh teori menempatkan masyarakat sebagai bagian penting dalam proses tata kelola pemerintahan. Selain itu, ketiganya menekankan pentingnya hubungan yang bersifat kolaboratif dibandingkan hubungan birokratis yang hierarkis. Perbedaan utamanya terletak pada fokus analisis masing-masing teori. Collaborative governance berorientasi pada proses kolaborasi, network governance pada struktur hubungan antarorganisasi, sedangkan public value theory pada hasil berupa manfaat yang diterima masyarakat.

Dalam penelitian administrasi publik internasional, ketiga teori tersebut sering digunakan secara bersamaan karena saling melengkapi. Collaborative governance menjelaskan bagaimana kerja sama dibangun, network governance menjelaskan bagaimana jejaring dikelola, sedangkan public value theory menjelaskan mengapa kolaborasi tersebut penting bagi masyarakat. Kombinasi ketiga teori memberikan

kerangka analisis yang komprehensif untuk memahami inovasi pelayanan publik. Oleh karena itu, banyak penelitian kontemporer menggunakan pendekatan integratif dalam mengevaluasi reformasi birokrasi maupun inovasi pelayanan publik.

Inovasi Pelayanan Administrasi Kependudukan

Inovasi pelayanan administrasi kependudukan di Indonesia berkembang dalam berbagai bentuk, mulai dari digitalisasi hingga model jemput bola. Transformasi layanan administrasi kependudukan di Kabupaten Sidoarjo melalui program Integrated Ball Pick-up menciptakan layanan yang efektif dan efisien dalam meningkatkan kepemilikan dokumen administrasi kependudukan (Mursyidah et al., 2024). Model jemput bola memungkinkan layanan administrasi kependudukan dibawa langsung ke masyarakat, termasuk daerah terpencil dan kelompok rentan. Program “Dimana Anda Kemana Anda Kami Layani” (DINDA KANDA KALAYANI) di Kabupaten Ngawi menunjukkan bahwa layanan proaktif dapat mempercepat, mengefisienkan, dan mempermudah akses layanan serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kepemilikan dokumen identitas (Ro’uf et al., 2024).

Inovasi pelayanan publik selama pandemi Covid-19 mencakup tiga jenis utama: online application menggunakan media elektronik berbasis web, health protocols dengan implementasi social dan physical distancing, serta pick up the ball yang mendistribusikan dokumen langsung ke penduduk termasuk perekaman e-ID di tempat khusus untuk lansia dan disabilitas (Wiryanto, 2020). Model GAMPIL di Kota Malang mengintegrasikan layanan berbasis IT dengan sistem jemput bola untuk warga terbatas, perekaman e-KTP keliling, dan penyederhanaan prosedur yang memangkas birokrasi serta menghemat waktu dan energi masyarakat (Lestari et al., 2021). Inovasi SLOATH di Kota Tomohon menerapkan karakteristik humanistik, empatik, berintegritas, aktif, dan patuh aturan dalam layanan jemput bola yang memungkinkan masyarakat mengurus dokumen kependudukan dari rumah atau kantor kelurahan (Posuma et al., 2024).

Kolaborasi lintas aktor merupakan elemen kunci dalam implementasi inovasi pelayanan publik yang efektif. Keberhasilan sistem pelayanan satu pintu sangat bergantung pada sinergi antarlembaga, dukungan teknologi yang memadai, dan strategi manajerial yang adaptif serta kolaboratif (Ekayasa et al., 2025). Keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan melalui mekanisme umpan balik juga krusial untuk mengidentifikasi area perbaikan dan menyesuaikan layanan sesuai kebutuhan publik.

Kolaborasi multi-sektor dan teknologi menjadi kunci untuk mengoptimalkan keuangan daerah bagi pembangunan yang merata di Indonesia (Wahyuni et al., 2025).

Collaborative governance dalam inovasi pelayanan akta kelahiran di Kota Makassar melibatkan kolaborasi antara Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dengan rumah sakit, puskesmas, dan kelurahan untuk memungkinkan pelaporan data kelahiran secara terintegrasi dan efisien (Asriani et al., 2024). Model kolaborasi ini mengurangi antrean dan meminimalkan praktik percaloan dalam pengurusan dokumen kependudukan. Kusumastuti (2021) menemukan bahwa kerja sama dan interaksi antara pemerintah desa dan kecamatan dalam inovasi layanan administrasi menjadi faktor penting dalam meningkatkan aksesibilitas layanan bagi masyarakat di tingkat desa.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelayanan administrasi kependudukan sebagaimana diatur dalam UU No. 24 Tahun 2013 menyatakan bahwa setiap warga negara memiliki hak yang sama dalam memperoleh dokumen kependudukan secara cepat dan mudah dan gratis. Hal ini yang mendasari pelayanan administrasi kependudukan untuk terus berinovasi agar mampu memenuhi kebutuhan masyarakat tanpa terkendala jarak dan waktu. Inovasi Serving the Villager (STV) merupakan program jemput bola yang dikembangkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bintan di bawah kepemimpinan Kepala Dinas Rusli. Inovasi ini berangkat dari kenyataan bahwa kondisi geografis wilayah kepulauan menyebabkan sebagian masyarakat mengalami hambatan dalam mengakses pelayanan administrasi kependudukan. Melalui pendekatan jemput bola, pemerintah menghadirkan layanan langsung ke desa sehingga masyarakat tidak perlu datang ke kantor

Disdukcapil. Pendekatan tersebut mencerminkan perubahan orientasi pelayanan dari birokrasi yang bersifat pasif menuju pelayanan yang proaktif. Dalam perspektif New Public Governance, inovasi ini menunjukkan bahwa pelayanan publik harus menyesuaikan kebutuhan warga dan karakteristik wilayah. Program ini mengusung slogan “Menjangkau yang tak Terjangkau” sebagai komitmen untuk memastikan seluruh masyarakat Bintan, termasuk yang berada di wilayah terluar, memiliki akses terhadap layanan administrasi kependudukan. STV aktif diimplementasikan sejak tahun 2024 dengan fokus utama pada wilayah kepulauan yang sulit dijangkau, khususnya Kecamatan Tambelan yang berjarak 18 jam perjalanan laut dari pusat pemerintahan Kabupaten Bintan.

Capaian program STV menunjukkan hasil yang signifikan dalam meningkatkan kepemilikan dokumen kependudukan masyarakat. Di Kecamatan Tambelan, program ini berhasil menerbitkan 589 dokumen kependudukan yang mencakup Kartu Tanda Penduduk elektronik (KTP-el), Kartu Keluarga (KK), dan akta kelahiran. Keberhasilan ini berkontribusi pada pencapaian 99 persen kepemilikan dokumen kependudukan masyarakat Kabupaten Bintan secara keseluruhan. Capaian ini menempatkan Bintan sebagai salah satu kabupaten dengan tingkat kepemilikan dokumen kependudukan tertinggi di Indonesia. Pengakuan nasional terhadap inovasi STV diwujudkan melalui penghargaan Anugerah OPSI KIPP 2025, yang mengonfirmasi bahwa program ini merupakan praktik terbaik dalam inovasi pelayanan publik.

Karakteristik unik dari STV adalah cakupan layanan yang inklusif terhadap kelompok rentan, termasuk Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ). Pendekatan ini sejalan dengan prinsip NPG yang menekankan inklusivitas dan tidak ada warga yang tertinggal dalam akses pelayanan publik. Model jemput bola yang diterapkan memungkinkan petugas Disdukcapil untuk mendatangi langsung masyarakat di lokasi mereka berada, mengatasi hambatan geografis dan keterbatasan mobilitas kelompok rentan. Pola layanan ini berbeda dengan model konvensional yang mengharuskan masyarakat datang ke kantor pelayanan, sehingga lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat di wilayah terpencil.

Kolaborasi Lintas Aktor

Implementasi STV menunjukkan praktik nyata paradigma New Public Governance melalui kolaborasi multi-aktor yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Aktor utama dalam kolaborasi ini adalah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bintan sebagai koordinator dan pelaksana teknis program. Pemerintah kecamatan dan kelurahan/desa berperan sebagai fasilitator yang menghubungkan Disdukcapil dengan masyarakat, menyediakan data penduduk, dan memobilisasi warga untuk mengikuti program. TNI Angkatan Laut memberikan dukungan logistik dan keamanan dalam perjalanan ke wilayah terluar, mengingat akses ke Kecamatan Tambelan memerlukan transportasi laut yang memadai. Operator transportasi laut menyediakan sarana transportasi untuk mengangkut petugas dan peralatan pelayanan ke pulau-pulau terpencil.

Masyarakat tidak hanya berperan sebagai penerima layanan, tetapi juga sebagai co-producer dalam implementasi STV. Partisipasi aktif masyarakat dalam menyebarkan informasi program, mengumpulkan data penduduk yang belum memiliki dokumen, dan memfasilitasi lokasi pelayanan menjadi kunci keberhasilan program. Pola co-production ini sejalan dengan temuan Maharani et al. (2025) yang menegaskan bahwa masyarakat sebagai co-producer memperkuat tata kelola pelayanan publik dalam paradigma NPG. Keterlibatan masyarakat juga menciptakan rasa kepemilikan terhadap program, sehingga meningkatkan keberlanjutan dan efektivitas implementasi.

Mekanisme koordinasi dalam STV dibentuk melalui rapat koordinasi yang terjalin secara rutin antara Disdukcapil, pemerintah kecamatan, dan kelurahan/desa untuk merencanakan jadwal pelayanan, mengidentifikasi target sasaran, dan mengevaluasi pelaksanaan program. Koordinasi dengan TNI AL dan operator transportasi dilakukan untuk memastikan ketersediaan sarana transportasi dan keamanan perjalanan. Komunikasi intensif melalui media digital seperti WhatsApp group memfasilitasi koordinasi operasional dan penyelesaian masalah secara cepat. Mekanisme ini mencerminkan network governance yang menekankan hubungan horizontal dan kolaborasi sukarela antar-aktor untuk mencapai tujuan bersama (Prastiyo, 2019)

Pola kolaborasi dalam STV menunjukkan karakteristik pentahelix yang melibatkan pemerintah (Disdukcapil, kecamatan, kelurahan/desa), militer (TNI AL), bisnis (operator transportasi), dan komunitas (masyarakat). Model pentahelix ini sejalan dengan temuan Agung (2025) yang menyatakan bahwa kolaborasi pentahelix memperkuat tata kelola di era disrupsi digital. Sinergi antar-sektor ini menciptakan ekosistem pelayanan publik yang resilient dan adaptif terhadap tantangan geografis. Keberhasilan kolaborasi ini juga didukung oleh kepemimpinan fasilitatif dari Kepala Disdukcapil yang mampu membangun kepercayaan dan komitmen bersama di antara para aktor

Perbandingan dengan Praktik di Daerah lain

Implementasi STV di Kabupaten Bintan memiliki kesamaan dan perbedaan dengan praktik inovasi pelayanan administrasi kependudukan di daerah lain. Program DINDA KANDA KALAYANI di Kabupaten Ngawi menerapkan model layanan proaktif yang membawa layanan langsung ke masyarakat, termasuk daerah terpencil (Ro'uf et al., 2024). Kesamaan dengan STV terletak pada pendekatan jemput bola dan fokus pada peningkatan aksesibilitas layanan. Namun, STV memiliki keunikan dalam konteks geografis kepulauan yang memerlukan koordinasi dengan TNI AL dan operator transportasi laut, sementara DINDA KANDA KALAYANI beroperasi di wilayah daratan dengan tantangan geografis yang berbeda.

Transformasi layanan administrasi kependudukan di Kabupaten Sidoarjo melalui program Integrated Ball Pick-up menunjukkan integrasi antara layanan daring dan jemput bola (Mursyidah et al., 2024). Model ini menciptakan fleksibilitas bagi masyarakat untuk memilih metode layanan sesuai kebutuhan. STV dapat belajar dari praktik Sidoarjo dalam mengintegrasikan platform digital untuk mempermudah pendaftaran dan tracking status dokumen. Namun, tantangan infrastruktur digital di wilayah kepulauan terluar Bintan memerlukan pendekatan yang lebih adaptif dibandingkan dengan Sidoarjo yang memiliki infrastruktur digital yang lebih baik.

Model GAMPIL di Kota Malang mengintegrasikan layanan berbasis IT dengan sistem jemput bola untuk warga terbatas dan perekaman e-KTP keliling (Lestari et al., 2021). Inovasi ini memangkas birokrasi dan menghemat waktu masyarakat. STV memiliki kesamaan dalam fokus pada kelompok rentan, tetapi cakupan STV lebih luas dengan memasukkan ODGJ sebagai target sasaran. Inovasi SLOATH di Kota Tomohon menerapkan karakteristik humanistik, empatik, berintegritas, aktif, dan patuh aturan dalam layanan jemput bola (Posuma et al., 2024). Nilai-nilai ini juga tercermin dalam implementasi STV yang menekankan pendekatan humanis dalam melayani kelompok rentan.

Faktor Pendukung dan Penghambat

Faktor pendukung utama dalam implementasi STV adalah komitmen (*political will*) kepemimpinan Kepala Disdukcapil dan dukungan politik dari Pemerintah Kabupaten Bintan. Kepemimpinan yang fasilitatif dan terbuka tentu akan mampu membangun jejaring kolaboratif dan kepercayaan antar-aktor menjadi kunci keberhasilan program. Dukungan anggaran yang memadai untuk operasional perjalanan ke wilayah terluar juga menjadi faktor penting. Kolaborasi dengan TNI AL memberikan solusi terhadap tantangan transportasi dan keamanan di wilayah perbatasan. Partisipasi aktif masyarakat dan pemerintah desa/kelurahan dalam memfasilitasi pelaksanaan program menciptakan efektivitas implementasi di tingkat grassroots.

Faktor penghambat yang dihadapi meliputi tantangan geografis berupa jarak tempuh yang jauh dan kondisi cuaca yang tidak menentu di wilayah kepulauan. Perjalanan 18 jam ke Kecamatan Tambelan memerlukan perencanaan yang matang dan fleksibilitas jadwal. Keterbatasan infrastruktur digital di wilayah terluar menghambat integrasi sistem informasi dan pelaporan real-time. Kapasitas SDM yang terbatas untuk melayani wilayah yang luas dengan frekuensi kunjungan yang memadai juga menjadi tantangan. Koordinasi antar-aktor yang melibatkan banyak pihak memerlukan mekanisme komunikasi yang efektif untuk menghindari kesalahan komunikasi dan tumpang tindih program.

Tantangan dalam menjangkau kelompok rentan seperti ODGJ memerlukan pendekatan khusus dan sensitif. Petugas perlu memiliki kompetensi dalam berkomunikasi dan melayani kelompok ini dengan pendekatan yang humanis. Keterbatasan data penduduk yang akurat di wilayah terpencil juga menjadi hambatan dalam perencanaan target sasaran program. Namun, hambatan-hambatan ini dapat diatasi melalui

penguatan kolaborasi, peningkatan kapasitas SDM, dan pemanfaatan teknologi yang adaptif terhadap kondisi lokal.

Implikasi Toeritis dan Praktis

Temuan penelitian ini mengonfirmasi relevansi paradigma New Public Governance dalam konteks inovasi pelayanan publik di Indonesia, khususnya di wilayah kepulauan. Kolaborasi multi-aktor, co-production, dan network governance terbukti menjadi kunci keberhasilan dalam mengatasi tantangan geografis dan meningkatkan aksesibilitas layanan. Praktik STV memperkaya literatur NPG dengan menunjukkan bagaimana kolaborasi pentahelix dapat diadaptasi dalam konteks pelayanan administrasi kependudukan di wilayah terluar. Model ini juga menunjukkan bahwa inovasi pelayanan publik tidak hanya bergantung pada digitalisasi, tetapi juga pada kolaborasi dan pendekatan humanis yang responsif terhadap kebutuhan lokal.

Secara konseptual, inovasi *Serving the Villager* menunjukkan bahwa paradigma New Public Governance telah diterapkan melalui kolaborasi lintas aktor, pengelolaan jejaring kelembagaan, dan penciptaan nilai publik. Ketiga teori tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan saling melengkapi dalam menjelaskan dinamika penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Bintan. Collaborative governance menjelaskan proses interaksi antaraktor, network governance menjelaskan struktur hubungan kelembagaan, sedangkan public value theory menjelaskan dampak pelayanan terhadap masyarakat. Integrasi ketiga perspektif tersebut memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai faktor-faktor yang menentukan keberhasilan inovasi pelayanan publik. Oleh karena itu, *Serving the Villager* dapat dipandang sebagai contoh implementasi New Public Governance yang mengedepankan kolaborasi, jejaring, dan penciptaan nilai publik sebagai fondasi utama reformasi pelayanan administrasi kependudukan.

Secara praktis, model STV dapat direplikasi oleh pemerintah daerah lain yang menghadapi tantangan geografis serupa. Kunci keberhasilan replikasi terletak pada adaptasi model sesuai konteks lokal, penguatan kolaborasi lintas aktor, dan komitmen kepemimpinan. Pemerintah daerah perlu membangun jejaring kolaboratif dengan berbagai pemangku kepentingan, termasuk militer, operator transportasi, dan masyarakat. Investasi dalam peningkatan kapasitas SDM dan infrastruktur pendukung juga penting untuk keberlanjutan program. Pengalaman STV menunjukkan bahwa inovasi pelayanan publik

KESIMPULAN

Inovasi *Serving the Villager* di Kabupaten Bintan merupakan praktik nyata paradigma New Public Governance dalam pelayanan administrasi kependudukan di wilayah kepulauan. Program ini berhasil meningkatkan kepemilikan dokumen kependudukan melalui kolaborasi multi-aktor yang melibatkan Disdukcapil, pemerintah kecamatan dan kelurahan/desa, TNI AL, operator transportasi laut, dan masyarakat sebagai co-producer. Capaian program mencakup penerbitan 589 dokumen kependudukan di Kecamatan Tambelan, pencapaian 99 persen kepemilikan dokumen kependudukan masyarakat Bintan, dan penghargaan Anugerah OPSI KIPP 2025.

Pola kolaborasi dalam STV menunjukkan karakteristik pentahelix dengan mekanisme koordinasi berbasis network governance yang menekankan hubungan horizontal dan kolaborasi sukarela. Masyarakat berperan sebagai co-producer yang aktif dalam implementasi program, menciptakan rasa kepemilikan dan keberlanjutan. Cakupan layanan yang inklusif terhadap kelompok rentan termasuk ODGJ mencerminkan komitmen terhadap prinsip tidak ada warga yang tertinggal. Faktor pendukung utama adalah kepemimpinan fasilitatif, dukungan anggaran, kolaborasi dengan TNI AL, dan partisipasi masyarakat. Tantangan geografis, keterbatasan infrastruktur digital, dan kapasitas SDM menjadi faktor penghambat yang perlu diatasi.

SARAN

Berdasarkan temuan penelitian, beberapa saran direkomendasikan untuk perbaikan dan pengembangan program. Pertama, penguatan mekanisme koordinasi melalui pembentukan tim koordinasi

tetap yang melibatkan semua aktor kunci dengan jadwal rapat rutin dan sistem pelaporan yang terstruktur. Kedua, peningkatan kapasitas SDM melalui pelatihan khusus dalam melayani kelompok rentan, manajemen program di wilayah terpencil, dan penggunaan teknologi adaptif. Ketiga, pengembangan sistem informasi yang dapat beroperasi dengan konektivitas terbatas untuk memfasilitasi pelaporan dan monitoring program secara real-time. Keempat, peningkatan frekuensi kunjungan ke wilayah terluar melalui penambahan anggaran dan optimalisasi jadwal perjalanan dengan mempertimbangkan kondisi cuaca. Kelima, replikasi model STV ke daerah kepulauan lain melalui diseminasi praktik terbaik dan pendampingan teknis. Keenam, penelitian lanjutan untuk mengukur dampak jangka panjang program terhadap kesejahteraan masyarakat dan mengidentifikasi model kolaborasi yang paling efektif dalam konteks geografis yang berbeda. Ketujuh, integrasi STV dengan program pemerintah lainnya seperti layanan kesehatan dan pendidikan untuk menciptakan sinergi dan efisiensi dalam pelayanan publik di wilayah terpencil.

DAFTAR PUSTAKA

- Agung, A. A. G. (2025). Strengthening governance through pentahelix collaboration: A qualitative study in the era of digital disruptions. *Journal Publicuho*, 8(3). <https://doi.org/10.35817/publicuho.v8i3.873>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Asriani, A., et al. (2024). Collaborative governance dalam inovasi pelayanan akta kelahiran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Makassar. *Deleted Journal*, 3(2). <https://doi.org/10.56326/jp.v3i2.3179>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663. <https://doi.org/10.1111/puar.12432>
- Ekayasa, I. W., et al. (2025). Strategi manajerial dalam peningkatan pelayanan MPP Badung mengenai tantangan dan peluang inovasi satu pintu. *Jurnal Media Administrasi*, 10(1). <https://doi.org/10.56444/jma.v10i1.3208>
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money & Management*, 25(1), 27–34. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2016). Governance networks in the public sector. *Routledge*. <https://doi.org/10.4324/9781315887098>
- Kusumastuti, A. (2021). Cooperation and interaction between village and sub-district government in administration services innovation: An evidence in Lampung Province, Indonesia. *PalArch's Journal of Archaeology of Egypt/Egyptology*, 18(1). <https://doi.org/10.17762/PAE.V58I1.1148>
- Lestari, E. P., et al. (2021). Public service innovations on population and civil registration services in East Java, Indonesia. *Public Administration Research and Development*, 11(2). <https://doi.org/10.34132/PARD2021.11.02>
- Maharani, D., et al. (2025). Plurality of actors dan co-coordination sebagai pondasi inovasi GASPOL Kampung KB di Kabupaten Sleman. *Jurnal Impresi Indonesia*, 4(12). <https://doi.org/10.58344/jii.v4i12.7257>
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Mursyidah, N., et al. (2024). Transformation of population administration services in Sidoarjo Regency. *JKMP: Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*, 12(1). <https://doi.org/10.21070/jkmp.v12i1.1774>
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203861684>

- Osborne, S. P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: Are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, 20(2), 225–231. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1350461>
- Posuma, C. O., et al. (2024). Public service innovation at Tomohon City Population and Civil Registration Office. *Technium Social Sciences Journal*, 55, 266–277. <https://doi.org/10.47577/tssj.v55i1.10422>
- Prastiyo, A. (2019). Collaborative governance and infrastructure development in Indonesia: A review. *Jurnal Pembangunan dan Alam Lestari*, 4(1). <https://doi.org/10.21776/UB.JPAL.2019.004.01.6>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Ro'uf, M., et al. (2024). Improving population administration services through the implementation of the "Dimana Anda Kemana Anda Kami Layani" program (Dinda Kanda Kalayani) by the Population and Civil Registration Office of Ngawi District. *Formosa Journal of Multidisciplinary Research*, 3(9). <https://doi.org/10.55927/fjmr.v3i9.11434>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). *Theories of democratic network governance*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230625006>
- Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199596751.001.0001>
- Wahyuni, S., et al. (2025). Cross-sector collaboration and technology: Key to optimizing regional finance for equitable development in Indonesia. *Dharma Ekonomi*, 32(1). <https://doi.org/10.59725/de.v32i1.221>
- Wiryanto, W. (2020). Population administration service innovation in Indonesia during the COVID-19 pandemic. *Proceedings of the International Conference on Community Development*, 425–432. <https://doi.org/10.30589/PROCEEDINGS.2020.425>