

**TRANSFORMASI DIGITAL GOVERNMENT DALAM PENYELENGGARAAN
PELAYANAN PUBLIK: ANALISIS *PUBLIC VALUE CO-PRODUCTION* PADA
APLIKASI SILOKA KABUPATEN BOGOR****Zulmasyhur^{1(a)}**¹Magister Administrasi Publik, Universitas Nasional
^{a)}zulmasyhur@civitas.unas.ac.id**INFORMASI
ARTIKEL****Article History:**

Dikirim:

06-06-2026

Diterbitkan Online:

30-06-2026

Kata Kunci:*Digital Government,*
Pelayanan Publik, Public
Value, Co-production,
*SILOKA***ABSTRAK**

Transformasi digital dalam sektor publik sering kali hanya dinilai dari aspek efisiensi teknis dan otomatisasi birokrasi, sementara dimensinya dalam menciptakan nilai publik melalui keterlibatan aktif masyarakat masih luput dari perhatian. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis transformasi *digital government* melalui lensa teori *Public Value Co-production* pada aplikasi Sistem Informasi Layanan Online Kependudukan Awam (SILOKA) di Kabupaten Bogor. Sebagai wilayah dengan jumlah penduduk kabupaten terbesar di Indonesia dan kompleksitas geografis yang tinggi, Kabupaten Bogor menghadapi tantangan besar dalam inklusivitas pelayanan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan strategi studi kasus deskriptif. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan dinas terkait, operator desa, dan masyarakat, serta dianalisis menggunakan teknik analisis tematik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa aplikasi SILOKA berhasil menggeser paradigma pelayanan dari *bureaucracy-centric* menjadi *citizen-centric* melalui mekanisme *co-delivery* dan *co-management*, di mana warga dan pemerintah desa berkolaborasi aktif dalam verifikasi data. Proses ko-produksi ini berhasil menciptakan nilai publik (*public value*) berupa pemangkasan biaya transaksional, peningkatan transparansi, dan perluasan keadilan akses bagi masyarakat di wilayah rural. Namun, tantangan berupa kesenjangan literasi digital dan infrastruktur jaringan di wilayah pelosok masih membatasi optimalisasi *co-assessment*. Penelitian ini memberikan kontribusi teoretis pada literatur tata kelola digital di tingkat lokal dengan membuktikan bahwa keberhasilan inovasi digital sangat bergantung pada kapasitas kolaboratif antara birokrasi dan komunitas.

Keywords:*Digital Government, Public*
Services, Public Value, Co-
*production, SILOKA***Corresponding Author:**zulmasyhur@civitas.unas.ac.id**ABSTRACT**

Digital transformation in the public sector is often evaluated solely in terms of technical efficiency and bureaucratic automation, while its role in creating public value through active community engagement remains overlooked. This study aims to analyze digital government transformation through the lens of *Public Value Co-production* theory, focusing on the SILOKA (Public Online Population Services Information System) application in Bogor Regency. As the regency with the largest population in Indonesia and high geographical complexity, Bogor Regency faces significant challenges in ensuring service inclusivity. This study employs a qualitative approach using a descriptive case study strategy. Data were collected through in-depth interviews with relevant government agencies, village officials, and community members, and analyzed using thematic analysis. The results indicate that the SILOKA application has successfully shifted the service paradigm from a *bureaucracy-centric* to a *citizen-centric* model through *co-delivery* and *co-management* mechanisms, in which residents and village governments actively collaborate on data verification. This co-production process has successfully created public value in the form of reduced transaction costs,

increased transparency, and expanded equitable access for communities in rural areas. However, challenges such as the digital literacy gap and inadequate network infrastructure in remote areas continue to limit the full potential of co-assessment. This study makes a theoretical contribution to the literature on digital governance at the local level by demonstrating that the success of digital innovations depends heavily on the collaborative capacity between government bureaucracies and communities.

DOI:

<https://doi.org/10.24036/jmiap.v8i2.1617>

PENDAHULUAN

Era disrupsi teknologi gelombang keempat telah memaksa institusi sektor publik untuk mereformasi cetak biru penyelenggaraan pelayanannya. Pemerintah tidak lagi dapat mempertahankan model birokrasi konvensional yang kaku, hierarkis, dan lambat dalam merespons ekspektasi publik yang kian dinamis. Transformasi menuju digital government menjadi sebuah keniscayaan sosiologis dan administratif guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang responsif, efektif, dan akuntabel (Muslimin et al., 2025). Di Indonesia, urgensi ini diperkuat oleh dorongan regulasi implementasi Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) yang mewajibkan restrukturisasi proses bisnis pemerintahan ke dalam platform digital (Maryuni et al., 2024). Kendati demikian, tantangan terbesar transformasi digital di Indonesia terletak pada tingkat pemerintah daerah, khususnya wilayah kabupaten yang memiliki karakteristik demografis padat dan bentang geografis yang luas.

Kabupaten Bogor menyajikan sebuah paradoks spasial dan administratif yang sangat relevan dalam kajian ini. Dengan jumlah penduduk yang hampir menyentuh angka enam juta jiwa (menjadikannya kabupaten dengan populasi terbesar di Indonesia), Pemerintah Kabupaten Bogor dihadapkan pada ketimpangan akses pelayanan publik yang akut. Masyarakat yang tinggal di wilayah periferi atau pelosok barat dan selatan, seperti Jasinga, Sukajaya, atau Tenjo, secara historis harus menempuh jarak puluhan kilometer dengan biaya transportasi yang tinggi hanya untuk mengurus dokumen administrasi kependudukan (Admuduk) di pusat pemerintahan Cibinong. Guna memotong pembatasan geografis dan rantai birokrasi tersebut, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bogor meluncurkan inovasi digital berupa aplikasi SILOKA (Sistem Informasi Layanan Online

Kependudukan Awam). Aplikasi ini didesain untuk mendelegasikan dan mengintegrasikan otoritas pelayanan adminduk hingga ke tingkat operator desa dan gawai mandiri milik warga.

Secara teoretis, jamak akademisi mengkaji inovasi digital government seperti SILOKA ini melaluiacamata efisiensi manajerial (*New Public Management*) atau kemudahan adopsi teknologi (*Technology Acceptance Model*). Namun, literatur kontemporer menunjukkan adanya pergeseran paradigma ke arah *Public Value Management* (PVM). Dalam diskursus PVM, keberhasilan teknologi pemerintahan tidak lagi diukur semata-mata dari seberapa cepat sistem bekerja (*output*), melainkan sejauh mana platform tersebut mampu memproduksi nilai publik (*public value*) seperti keadilan sosial, kepercayaan masyarakat (*public trust*), dan inklusivitas warga (Eriksson et al., 2020; Moore, 2021; Osborne, 2018). Salah satu instrumen utama dalam penciptaan nilai publik pada era digital adalah *co-production* (ko-produksi). Teori ko-produksi yang diartikulasikan oleh Nabatchi et al. (2017) dan Alford (2014) menegaskan bahwa pelayanan publik yang berkualitas tidak lagi diproduksi secara sepihak oleh aktor negara (*state-centric*), melainkan dikreasikan bersama melalui relasi hibrida antara birokrasi, petugas garis depan (*frontliners*), dan warga negara sebagai konsumen aktif (*citizen co-producers*).

Meskipun fondasi teoritis ko-produksi telah berkembang, masih terdapat celah penelitian (*gap analysis*) yang signifikan dalam literatur tata kelola pemerintahan digital, khususnya dalam konteks jurnal nasional di Indonesia. Mayoritas penelitian terdahulu mengenai aplikasi pelayanan publik di tingkat lokal cenderung bersifat evaluatif-teknokratis, fokus pada kendala jaringan, atau sekadar mengukur tingkat kepuasan masyarakat secara kuantitatif kasar. Masih sangat terbatas penelitian yang membedah bagaimana sebuah platform *digital government* mampu bertindak sebagai *arena*

kolaboratif yang memfasilitasi pembagian peran, hak, dan kewajiban antara operator desa dan warga dalam mengelola data publik secara bersama-sama (Alford & Yates, 2014; Bozeman, 2007; Eriksson et al., 2020; Jørgensen & Vrangbaek, 2011; Lim et al., 2021; Witesman et al., 2024). Fenomena SILOKA di Kabupaten Bogor memberikan ruang unik di mana ko-produksi terjadi secara bertingkat: warga mengunggah dokumen secara mandiri (*co-delivery*), operator desa melakukan verifikasi awal (*co-management*), dan dinas memberikan validasi akhir. Dinamika relasi tripartit berbasis digital ini belum banyak dieksplorasi secara mendalam menggunakan pendekatan tata kelola nilai publik.

Memetakan kebaruan ilmiah (*novelty*) dalam penelitian ini, posisi aplikasi SILOKA Kabupaten Bogor dianalisis melalui dekonstruksi literatur tata kelola digital (*digital governance*) dan teori nilai publik. Diskursus mengenai digitalisasi birokrasi dalam satu dekade terakhir didominasi oleh pendekatan teknokratis yang melihat teknologi sebagai instrumen mekanis untuk mencapai efisiensi internal pemerintahan (*New Public Management*). Penelitian terdahulu, seperti yang dilakukan oleh Layne dan Lee (2014) serta dicerminkan dalam banyak evaluasi SPBE di Indonesia, menempatkan evolusi *e-government* dalam tahapan linier: katalog, transaksi, vertikal, dan integrasi horizontal. Dalam lanskap ini, masyarakat diposisikan sekadar sebagai konsumen pasif (*customer*) yang menerima luaran digital (*digital outputs*). Kelemahan mendasar dari arus utama penelitian tersebut adalah pengabaian terhadap aspek relasional dan demokratis dari teknologi, di mana sistem digital sering kali gagal menciptakan inklusivitas ketika dihadapkan pada realitas masyarakat rural yang memiliki keterbatasan literasi dan akses.

Pergeseran paradigma mulai terjadi ketika Moore (2021) memperkenalkan konsep *Public Value* (Nilai Publik), yang kemudian diintegrasikan ke dalam ekosistem digital oleh para sarjana kontemporer seperti John Alford dan Tina Nabatchi. Alford (2014)) menegaskan bahwa nilai publik tidak dapat diproduksi secara sepihak oleh negara (*state-centric*), melainkan harus dikreasikan bersama melalui mekanisme ko-produksi (*co-production*). Ko-produksi menuntut adanya keterlibatan aktif warga negara dalam perencanaan (*co-design*), pengelolaan (*co-management*), dan

pelaksanaan (*co-delivery*) pelayanan. Nabatchi, Sancino, dan Sicilia (2017) memperluas tipologi ini dengan menekankan bahwa dalam era digital, interaksi antara birokrasi garis depan (*frontline bureaucrats*) dan warga bertransformasi menjadi relasi hibrida (Cavalcante et al., 2018; Novato et al., 2020). Teknologi bertindak sebagai arena kolaboratif yang memediasi kepentingan, memangkas asimetri informasi, dan mendistribusikan otoritas secara lebih adil.

Di sinilah letak kesenjangan teoretis dan praktis (*gap analysis*) yang menjadi *State of the Art* penelitian ini. Ketika literatur internasional mulai gencar mengaitkan digitalisasi dengan nilai publik, mayoritas studi domestik di Indonesia mengenai aplikasi pelayanan publik lokal masih terjebak pada pengujian kepuasan pengguna menggunakan orientasi *Technology Acceptance Model* (TAM) atau *Delone & McLean IS Success Model*. Penelitian terdahulu mengenai inovasi pelayanan di tingkat daerah umumnya menyimpulkan bahwa kegagalan aplikasi disebabkan oleh faktor teknis seperti infrastruktur server atau kompetensi dasar aparatur. Kajian yang membedah dimensi tata kelola kolaboratif dan restrukturisasi relasi kekuasaan antara pemerintah, operator desa, dan warga dalam sebuah ekosistem aplikasi masih sangat langka.

Aplikasi SILOKA di Kabupaten Bogor menawarkan anomali sosiologis yang membedakannya dari objek penelitian terdahulu. Pada lokus urban atau kota pintar (*smart city*) yang mapan, ko-produksi digital umumnya berjalan mulus karena didukung oleh penetrasi internet yang merata dan literasi digital masyarakat yang tinggi. Namun, pada lokus Kabupaten Bogor yang memiliki disparitas geografis ekstrem—membentang dari kawasan industri urban hingga perdesaan terpencil di kaki gunung—penerapan SILOKA memaksa terjadinya rekayasa sosial dan kelembagaan. Ko-produksi digital di wilayah ini tidak lagi bersifat opsional, melainkan menjadi strategi bertahan (*survival strategy*) birokrasi untuk menjangkau populasi masif sebesar enam juta jiwa. SILOKA mengubah fungsi operator desa menjadi simpul antara (*intermediary actors*) yang menjembatani kesenjangan digital warga rural dengan otoritas dinas pusat di Cibinong.

Melalui integrasi konseptual *Public Value Co-production* dari Alford (2014) dan Nabatchi et al. (2017), penelitian ini memosisikan diri di

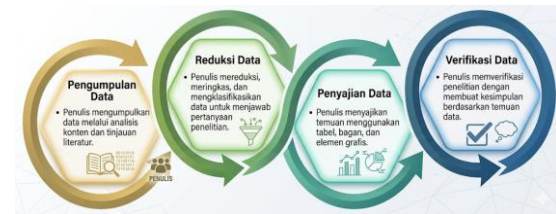
luar batas evaluasi teknokratis konvensional tersebut. Fokus analisis diarahkan secara tajam untuk membongkar bagaimana struktur tiga tingkat ko-produksi (*co-design, co-management, co-delivery*) dimanifestasikan dalam fitur-fitur SILOKA, serta bagaimana interaksi tersebut memproduksi nilai publik yang spesifik (seperti keadilan distributif, transparansi biaya, dan penguatan legitimasi pemerintahan lokal) di tengah jeratan keterbatasan infrastruktur. Dengan demikian, penelitian ini mengisi kekosongan literatur tata kelola pemerintahan digital lokal di negara berkembang, dengan menawarkan perspektif bahwa keberhasilan implementasi *digital government* di wilayah rural-urban tidak ditentukan oleh kecanggihan algoritma sistem, melainkan oleh kekuatan rajutan relasi kolaboratif antaraktor.

Berangkat dari kesenjangan literasi tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam transformasi *digital government* dalam penyelenggaraan pelayanan publik melalui lensa *Public Value Co-production* pada aplikasi SILOKA di Kabupaten Bogor. Riset ini secara spesifik berfokus pada dua pertanyaan utama: Bagaimana tahapan ko-produksi (Desain, Manajemen, dan Pelaksanaan) dimanifestasikan dalam ekosistem aplikasi SILOKA? Dan bagaimana proses ko-produksi digital tersebut mampu mengoptimalkan penciptaan nilai publik serta mengatasi hambatan struktural di Kabupaten Bogor? Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis baru bagi perkembangan Ilmu Administrasi Negara mengenai model tata kelola digital kolaboratif di tingkat lokal, sekaligus memberikan rekomendasi praktis bagi pengambil kebijakan dalam menyempurnakan strategi transformasi birokrasi yang inklusif.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan strategi studi kasus deskriptif untuk mengeksplorasi fenomena hibrida ko-produksi nilai publik pada aplikasi SILOKA secara mendalam dan kontekstual. Pendekatan ini dipilih karena mampu mengurai realitas interaksi berlapis antara birokrasi dinas, operator desa, dan warga secara natural tanpa batasan variabel yang kaku. Lokus penelitian ditetapkan di Kabupaten Bogor, Jawa Barat, dengan fokus operasional pada kluster wilayah

rural-urban yang memiliki tingkat disparitas akses pelayanan administrasi kependudukan (Adminduk) yang kontras.



Gambar 1. Model Analisis Data Interaktif

Sumber: Hasil pengolahan data, 2026

Berdasarkan gambar 1 di atas, informan penelitian ditentukan menggunakan teknik *purposive sampling* untuk menjamin kedalaman dan validitas informasi. Aktor kunci yang dilibatkan meliputi: Kepala Bidang Pengelolaan Informasi Administrasi Kependudukan (PIAK) Disdukcapil Kabupaten Bogor (sebagai arsitek sistem/kebijakan), 4 orang operator pelayanan SILOKA di tingkat desa yang mewakili zona geografis pelosok (Bogor Barat dan Bogor Selatan), serta 6 orang warga pengguna aktif aplikasi yang dipilih secara acak berdasarkan variasi latar belakang tingkat literasi digital.

Data primer dihimpun melalui wawancara mendalam yang dipandu oleh instrumen semi-terstruktur guna mengeksplorasi pengalaman tak berwujud (*tacit experiences*) informan dalam memanfaatkan aplikasi. Observasi langsung dilakukan terhadap alur antarmuka (*interface user journey*) aplikasi SILOKA guna memvalidasi ketersediaan fitur interaksi kolaboratif. Sementara data sekunder diperoleh dari analisis dokumen regulasi SPBE lokal, Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) Disdukcapil, serta data statistik transaksi pengguna SILOKA periode tahun sebelumnya.

Seluruh data kualitatif yang terkumpul dianalisis secara sistematis menggunakan model interaktif dari Creswell (2018) yang meliputi tiga tahapan simultan: kondensasi data (*data condensation*), penyajian data (*data display*), dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (*conclusion drawing/verification*). Proses kodifikasi data diarahkan ke dalam kluster tema teoritis ko-produksi (Desain, Manajemen, Pelaksanaan) guna membongkar pola-pola penciptaan nilai publik di lapangan. Untuk menjamin keabsahan data (*trustworthiness*), teknik triangulasi sumber dan triangulasi metode diaplikasikan sepanjang proses analisis data berlangsung.

Triangulasi Data dan Penjaminan Keabsahan Data

Untuk mengeliminasi bias personal peneliti dan memastikan objektivitas temuan di lapangan, penelitian ini menerapkan teknik Triangulasi Sumber dan Triangulasi Metode berdasarkan kerangka kerja Denzin (Fusch et al., 2018). Pendekatan ini memastikan bahwa fenomena ko-produksi nilai publik pada aplikasi SILOKA tidak hanya dipotret dari satu sudut pandang birokrasi, melainkan diverifikasi secara silang melalui berbagai dimensi.

- a) Triangulasi Sumber: Peneliti melakukan verifikasi silang terhadap informasi yang diperoleh dari tiga strata aktor yang berbeda. Data mengenai efektivitas dan hambatan aplikasi SILOKA yang disampaikan oleh pihak Disdukcapil Kabupaten Bogor (selaku regulator) diuji kembali ketepatannya dengan membandingkannya dengan pengakuan para operator di tingkat desa (selaku praktisi lini depan) serta testimoni langsung dari masyarakat rural (selaku pengguna akhir).
- b) Triangulasi Metode: Peneliti menggabungkan beberapa teknik pengumpulan data sekaligus. Hasil wawancara mendalam (*in-depth interview*) mengenai penciptaan nilai publik dikonfirmasi dengan hasil observasi langsung terhadap riwayat transaksi interaksi pada antarmuka aplikasi SILOKA, serta diperkuat oleh analisis dokumen sekunder berupa regulasi teknis SPBE Kabupaten Bogor dan data kuantitatif jumlah keluhan pengguna.

Akuntabilitas Riset

Agar keseluruhan data dalam penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan secara akademik (*research accountability*), peneliti menerapkan empat standar kepatuhan metodologis kualitatif mutakhir, yaitu:

- a) Kredibilitas (*Credibility/Internal Validity*): Keabsahan temuan dijamin melalui *prolonged engagement* (keterlibatan mendalam di lokus penelitian) dan proses *member checking*. Draf transkrip wawancara dan model visualisasi proses ko-produksi (termasuk bagan alur analisis data) dikembalikan kepada informan kunci untuk dikonfirmasi ulang, guna

memastikan bahwa narasi yang ditulis oleh peneliti benar-benar merepresentasikan realitas yang dialami oleh informan, bukan hasil asumsi sepihak peneliti.

- b) Transferabilitas (*Transferability/External Validity*): Peneliti menyusun laporan ini menggunakan *thick description* (deskripsi mendalam dan padat). Karakteristik demografis Kabupaten Bogor, batasan fitur SILOKA, serta konteks sosiologis masyarakat rural-urban dijabarkan secara rinci. Hal ini bertujuan agar model *Public Value Co-production* yang dihasilkan dalam riset ini dapat dipahami konteksnya dan diaplikasikan atau direplikasi oleh peneliti lain yang ingin mengkaji fenomena serupa di daerah dengan karakteristik wilayah yang sepadan.
- c) Dependabilitas (*Dependability/Reliability*): Akuntabilitas proses riset dijaga melalui jalur audit (*audit trail*) yang ketat. Seluruh tahapan penelitian—mulai dari penyusunan instrumen wawancara, proses perekaman, reduksi data, hingga penarikan kesimpulan—didokumentasikan secara sistematis dan kronologis. Peneliti juga melibatkan rekan sejawat (*peer-debriefing*) sesama akademisi administrasi publik untuk menguji ketajaman logika penafsiran tema-tema ko-produksi.
- d) Konfirmabilitas (*Confirmability/Objectivity*): Konfirmabilitas dicapai dengan memastikan bahwa hasil pembahasan dan kesimpulan akhir naskah benar-benar bersumber dari data mentah lapangan (*data-driven*), bukan dari preferensi teoretis atau bias personal peneliti. Setiap proposisi interpretatif dalam pembahasan selalu dikaitkan langsung dengan kutipan verbatim wawancara informan, data visual aplikasi, atau catatan dokumen resmi Pemkab Bogor.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Peran Krusial Operator Desa sebagai Jangkar dan Katup Penyelamat (*Buffer Mechanism*) dalam *Co-Management Digital*

Temuan lapangan menunjukkan bahwa aplikasi SILOKA tidak sekadar berfungsi sebagai saluran migrasi berkas fisik ke dalam bentuk digital (*paperless transformation*). Lebih dari itu, platform ini telah merekayasa ulang batas-batas interaksi pelayanan publik yang semula bercorak satu arah (*state-driven*) menjadi arena kerja sama tripartit yang dinamis. Proses *co-management* oleh operator desa menjadi jangkar krusial dalam ekosistem ini. Di wilayah geografis Kabupaten Bogor yang menantang, kehadiran operator desa berfungsi sebagai katup penyelamat (*buffer mechanism*) yang menetralsir dampak kesenjangan digital (*digital divide*). Warga yang tidak memiliki ponsel pintar atau tidak memahami cara mengompres berkas dokumen tidak serta-merta tereksklusi dari sistem; mereka mendatangi kantor desa untuk melakukan ko-produksi pelayanan secara hibrida bersama petugas garis depan (*frontline bureaucrats*). Berdasarkan kerangka kerja *Public Value Co-production*, manifestasi hubungan kolaboratif ini terbagi ke dalam tiga dimensi operasional yang saling bertumpu (lihat tabel 1):

Tabel 1. Matriks Dimensi Ko-Produksi Digital (Co-Production) pada Aplikasi SILOKA Kabupaten Bogor

Dimensi Ko-Produksi	Peran Aktor Birokrasi (Disdukcapil)	Peran Aktor Intermediari (Operator Desa)	Peran Aktor Warga (Citizen Co-producers)
Co-design (Desain Bersama)	Menyediakan arsitektur sistem, memvalidasi regulasi payung hukum, dan mengintegrasikan basis data SIAK.	Memberikan umpan balik terkait hambatan teknis antarmuka berdasarkan kendala riil warga rural.	Menyampaikan keluhan dan aspirasi kebutuhan fitur layanan melalui kanal ulasan OJS/layanan pengaduan.
Co-management (Kelola Bersama)	Melakukan supervisi makro, monitoring server, dan kontrol kualitas validasi akhir dokumen hukum.	Melakukan verifikasi awal berkas digital, memitigasi kesalahan input, dan memandu warga yang gagap teknologi.	Mengelola akun mandiri, mengontrol validitas dokumen pribadi yang diunggah ke sistem.
Co-delivery (Mitra Pelaksanaan)	Menerbitkan dokumen kependudukan ber-TTE (Tanda Tangan Elektronik) langsung ke gawai pengguna.	Mencetak dokumen fisik bagi warga yang tidak memiliki gawai pintar, mendistribusikan berkas di tingkat rukun warga.	Memproses layanan secara mandiri dari rumah tanpa perlu hadir secara fisik di dinas pusat Cibinong.

Sumber: Hasil pengolahan data, 2026

Berdasarkan pemetaan struktural yang disajikan pada Tabel 1, interaksi pelayanan tidak lagi berjalan dalam koridor linier-top-down yang kaku, melainkan membentuk sebuah jaring-jaring kerja sama tripartit yang saling bertumpu. Di dalam ekosistem ini, tahapan *co-management* (kelola bersama) muncul sebagai fase paling kritis yang menentukan apakah sebuah inovasi tata kelola digital pemerintahan (*digital government*) mampu bertahan hidup atau justru mengalami kegagalan adopsi di tingkat akar rumput. Dalam diskursus teoretis administrasi publik kontemporer, proses pengelolaan bersama ini sering kali diasumsikan dapat berjalan secara otomatis

ketika sistem teknologi informasi telah diintegrasikan (Layne, Karen; Lee et al., 2014). Namun, temuan empiris dalam penelitian ini menunjukkan sebuah anomali yang menggugat asumsi mekanistik tersebut. Pada lokus Kabupaten Bogor yang sarat dengan ketimpangan infrastruktur dan disparitas sosial, proses *co-management* tidak dapat diserahkan begitu saja pada relasi langsung antara dinas pusat dan gawai mandiri masyarakat. Di sinilah kehadiran aktor intermediari, yakni operator pelayanan SILOKA di tingkat pemerintahan desa, mengambil peran sentral sebagai jangkar kelembagaan yang menjamin keberlangsungan sirkulasi data pelayanan publik.

Konsep *co-management* dalam platform SILOKA memosisikan operator desa bukan lagi sekadar sebagai juru ketik administratif atau instrumen perpanjangan tangan birokrasi pusat yang pasif. Mengacu pada pemikiran Nabatchi et al. (2017), operator desa dalam ekosistem digital bertransformasi menjadi *frontline co-managers* yang memegang otoritas diskresi digital lokal. Mereka memikul tanggung jawab krusial untuk melakukan filtrasi, verifikasi awal, dan pembersihan data (*data cleansing*) terhadap seluruh dokumen kependudukan yang diajukan oleh masyarakat sebelum diteruskan ke dalam sistem basis data utama Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) di tingkat kabupaten. Tugas memitigasi kesalahan input data, memastikan kecocokan pindaian dokumen fisik dengan standar digital, serta melakukan sinkronisasi kartu keluarga merupakan bentuk nyata dari aktivitas pengelolaan bersama. Tanpa adanya fungsi filtrasi di tingkat hulu ini, server pusat Disdukcapil di Cibinong dipastikan akan mengalami kelebihan beban kerja administratif akibat membludaknya ajuan berkas yang tidak valid, yang pada akhirnya akan memicu kelambatan sistem secara massal (*system bottleneck*).

Lebih jauh, analisis sosiologis yang tajam terhadap bentang spasial Kabupaten Bogor menyingkap bahwa peran operator desa telah melampaui fungsi teknis-administratif tersebut. Mereka bertindak sebagai katup penyelamat kelembagaan (*institutional buffer mechanism*) yang secara efektif menetralsir dampak destruktif dari fenomena kesenjangan digital (*digital divide*). Sering kali, para perancang kebijakan di tingkat pusat terjebak dalam bias urban (*urban bias*), di mana mereka mengasumsikan bahwa seluruh lapisan

masyarakat telah memiliki ponsel pintar, memahami cara memperkecil ukuran file PDF, serta memiliki akses jaringan internet pita lebar (*broadband*) yang stabil. Realitas sosiologis di wilayah periferi Kabupaten Bogor, seperti di kawasan pedalaman Bogor Barat atau lereng gunung di Bogor Selatan, menyajikan fakta yang kontras. Ketimpangan akses teknologi (*first-level digital divide*) dan ketimpangan kemampuan literasi digital (*second-level digital divide*) masih menjadi tembok struktural yang tebal bagi sebagian besar masyarakat kelas bawah dan lansia di perdesaan (Cordella & Paletti, 2018).

Dalam situasi ketimpangan yang akut tersebut, jika pemerintah daerah memaksakan model pelayanan mandiri yang sepenuhnya berbasis aplikasi individual (*pure self-service*), maka transformasi digital justru akan menjelma menjadi instrumen eksklusi sosial baru. Masyarakat rural yang miskin dan gagap teknologi secara otomatis akan terlempar dari sistem pelayanan dan kehilangan hak-hak sipilnya karena ketidakmampuan berinteraksi dengan algoritma aplikasi. Di sinilah mekanisme *buffer* yang dimainkan oleh operator desa menemukan urgensi moral dan akademisnya. Kantor desa diubah fungsinya menjadi ruang hibrida kolaboratif (*hybrid collaborative space*). Warga yang tidak memiliki gawai pintar, atau yang mengalami kebingungan teknis saat mengoperasikan aplikasi SILOKA, tidak diusir oleh sistem birokrasi; mereka mendatangi operator desa untuk melakukan tindakan ko-produksi pelayanan secara tatap muka. Hal ini terungkap secara mendalam melalui penuturan salah satu Operator SILOKA di sebuah desa terpencil kawasan Bogor Barat:

"... Warga di sini mayoritas buruh tani dan pemetik teh. Banyak dari mereka yang HP-nya masih jadul, tidak bisa pasang aplikasi, atau kuotanya tidak ada. Kalau disuruh mengunggah berkas sendiri, mereka pasti menyerah dan memilih tidak punya KTP atau akta. Di sinilah kami masuk. Mereka bawa dokumen fisiknya ke kantor desa, lalu kami yang memindai, kami yang mengecek kelengkapannya, dan kami yang memasukkannya ke sistem SILOKA menggunakan akun desa. Kami menemani mereka di garis depan agar teknologi ini tidak malah menyusahkan orang kecil." (Wawancara, April 2026).

Kesaksian empiris di atas membuktikan secara kuat bahwa operator desa bertindak sebagai penerjemah budaya digital (*digital cultural translators*). Mereka menjembatani dunia birokrasi digital yang menuntut presisi algoritmik dengan dunia masyarakat rural yang masih bercorak komunal-tradisional. Melalui proses pendampingan ini, konsep *citizen participation* dalam ko-produksi tidak lagi bersifat diskriminatif, melainkan bertransformasi menjadi inklusif (Bryson et al., 2014). Sinergi hibrida ini mereduksi ketakutan psikologis masyarakat terhadap perangkat teknologi dan memastikan bahwa setiap warga negara—terlepas dari berapa tingkat pendapatan atau derajat literasi teknologinya—tetap berada dalam radar perlindungan negara.

Dari perspektif teoritis *Public Value Management*, keberhasilan operator desa dalam menjalankan fungsi *buffer* ini memberikan kontribusi kebaruan (*novelty*) terhadap pemahaman mengenai *bureaucratic responsiveness* di era digital. Dalam model birokrasi klasik (Weberian), petugas garis depan (*frontline bureaucrats*) sering kali digambarkan sebagai robot administratif yang kaku, yang mengabaikan kondisi kontekstual masyarakat demi kepatuhan buta pada aturan tertulis (Lipsky, 2021). Sebaliknya, dalam ekosistem ko-management SILOKA, operator desa menampilkan karakteristik birokrasi yang adaptif dan humanis. Mereka secara aktif memperluas ruang diskresi mereka untuk membantu warga, seperti bersedia melayani pengurusan dokumen di luar jam kerja resmi desa atau melakukan jemput bola mendatangi rumah warga yang sakit dan lansia. Tindakan proaktif ini dikonfirmasi oleh pihak manajemen Disdukcapil Kabupaten Bogor sebagai sebuah keberhasilan rekayasa sosial:

"... Kami menyadari sepenuhnya bahwa tanpa komitmen dari para operator di tingkat desa, aplikasi SILOKA ini hanya akan menjadi pajangan mati di Google Play Store. Disdukcapil tidak memiliki cukup pegawai untuk melayani enam juta jiwa secara tatap muka. Operator desa adalah pahlawan nyata di lapangan. Mereka yang menghadapi kemarahan warga saat menghadapi jaringan server kami sedang mengalami gangguan, dan mereka pula yang dengan sabar mengajari warga pelan-pelan. Struktur co-management ini menghemat anggaran daerah dan secara dramatis

meningkatkan indeks kepuasan pelayanan masyarakat kita." (Wawancara, Mei 2026).

Pernyataan tersebut menegaskan bahwa integrasi teknologi digital tidak mendepersonalisasi pelayanan publik, melainkan justru memperkuat kebutuhan akan sentuhan kemanusiaan (*human touch*) di tingkat lokal. Keberadaan operator desa sebagai jangkar *co-management* berhasil menjawab akar permasalahan disparitas pelayanan publik di Kabupaten Bogor yang selama ini gagal diselesaikan oleh proyek-proyek komputerisasi masa lalu yang bersifat kosmetik. Penelitian ini menyampaikan sebuah temuan baru bagi studi Administrasi Publik di Indonesia: bahwa keandalan sebuah platform *digital government* di wilayah rural-urban tidak diukur dari seberapa canggih baris kode programnya, melainkan dari seberapa kuat sistem tersebut mampu memfasilitasi ruang kolaborasi yang adil antara aparatur lini depan dengan komunitas lokal (Alford & Yates, 2014). Melalui optimalisasi peran operator desa sebagai katup penyelamat kesenjangan digital, SILOKA bukan sekadar platform digitalisasi dokumen, melainkan telah menjelma menjadi instrumen emansipasi sosial yang merestorasi martabat, keadilan, dan hak-hak administratif masyarakat marginal di Kabupaten Bogor secara tuntas dan berkelanjutan.

Dekonstruksi Paradigma Manajerial: Menuju Integrasi Nilai Publik Kontemporer

Pergeseran paradigma pelayanan dari yang semula bersifat kaku dan berpusat pada negara (*state-centric*) menuju ekosistem digital kolaboratif melalui aplikasi SILOKA di Kabupaten Bogor tidak dapat lagi diukur menggunakan kacamata manajerial klasik yang sempit. Konstruksi teoretis *New Public Management* (NPM) yang selama ini diagungkan dalam literatur digitalisasi sektor publik lokal terbukti mengalami simplifikasi reduksionis, karena cenderung membatasi indikator keberhasilan inovasi sebatas pada metrik efisiensi waktu pemrosesan berkas, kecepatan transmisi data, dan penghematan kertas anggaran internal birokrasi (*paperless efficiency*). Doktrin NPM yang terlalu berorientasi pada pasar dan internal-sentris dinilai gagal menangkap esensi substantif dari pemenuhan hak-hak kewargaan di era digital (Dunleavy et al., 2006; Margetts & Dunleavy, 2013). Kebaruan teoretis (*theoretical novelty*)

yang ditemukan dalam penelitian ini justru menggugat kemapanan asumsi NPM tersebut. Data lapangan secara konsisten menegaskan bahwa ketika platform digital pemerintah bertransformasi menjadi arena ko-produksi yang aktif melibatkan operator desa dan warga, luaran yang dihasilkan melompat melampaui indikator efisiensi teknis konvensional.

Transformasi digital yang dimediasi oleh SILOKA secara fundamental telah merestrukturisasi tatanan sosial-administratif dan berhasil mengoptimalkan penciptaan nilai publik (*public value*) yang mencakup tiga dimensi utama: keadilan distributif (*distributive justice*), eliminasi biaya transaksional (*economic value*), serta pemulihan akuntabilitas dan kepercayaan masyarakat (*public trust*). Dalam lanskap ini, teknologi tidak lagi diposisikan sekadar sebagai alat mekanis untuk otomatisasi tugas, melainkan sebagai infrastruktur demokrasi institusional yang memfasilitasi bertemunya kepentingan publik secara inklusif (Bryson et al., 2014). Penolakan terhadap metrik NPM ini sejalan dengan berkembangnya paradigma *Public Value Governance* (PVG) yang menegaskan bahwa tujuan utama dari tata kelola pemerintahan berbasis elektronik (SPBE) adalah menghasilkan kemaslahatan kolektif yang legitim dan berkeadilan (Cordella & Paletti, 2018; Moore, 2021).

Melalui integrasi SILOKA di tingkat akar rumput, locus kekuasaan administratif yang awalnya terpusat di koridor elitis Disdukcapil Cibinong didekonsentrasikan secara radikal ke gawai-gawai masyarakat dan meja pelayanan pamong desa. Proses pelimpahan ini menciptakan iklim governansi hibrida di mana warga negara tidak lagi ditempatkan sebagai konsumen eksternal yang pasif (*customers*), melainkan diakui sebagai aktor ko-produsen yang memiliki agensi politik untuk mengawal dan mengelola data sipil mereka sendiri (Nabatchi et al., 2017). Keberhasilan konseptual ini membuktikan bahwa maksimalisasi kemanfaatan digital di negara berkembang tidak dicapai melalui isolasi teknologi yang teknokratis, melainkan melalui rajutan relasi sosial-institusional yang menempatkan keadilan sosial sebagai panglima dari kepatuhan algoritmik (Sarjito, 2023; Sholistiyawati, 2026). Oleh karena itu, ketiga dimensi nilai publik yang diproduksi oleh SILOKA—spasial-distributif, finansial-marginal, dan moral-akuntabilitas—harus

dibedah sebagai satu kesatuan solusi tuntas yang saling berkelindan dalam merestorasi marabahaya birokrasi lokal.

Secara aksiologis, dekonstruksi terhadap dogma NPM ini menyingkap fakta bahwa keberhasilan operasionalisasi SILOKA di wilayah rural-urban terletak pada kemampuannya mengonversikan modal digital menjadi kemaslahatan kemanusiaan yang berpusat pada keadilan sosial. Ketika pendekatan birokrasi konvensional mengukur performa instansi secara mekanis berbasis serapan anggaran teknologi, perspektif *Public Value Management* justru menelisik dampak emansipatif dari sistem tersebut bagi kelompok-kelompok masyarakat yang secara struktural termarginalkan (Stoker, 2018). Inovasi digital yang dikembangkan oleh Pemkab Bogor ini membuktikan bahwa efisiensi teknokratis barulah langkah awal, sementara legitimasi substantif dari sebuah tata kelola pemerintahan yang demokratis hanya dapat diraih apabila platform tersebut mampu mengurangi asimetri kekuasaan, melompati hambatan eksklusif spasial, serta menjamin hak-hak sipil kaum papa di wilayah periferi. Oleh sebab itu, keberhasilan perumusan nilai publik melalui skema kelola bersama ini menyajikan sebuah antitesis terhadap kekhawatiran global mengenai potensi dehumanisasi birokrasi akibat digitalisasi massal, dengan menawarkan bukti empiris bahwa teknologi justru dapat menjadi katalisator bagi restorasi ikatan sosial-politik antara negara dan komunitas lokal.

Rajutan relasi sosial-institusional yang menempatkan keadilan sosial sebagai panglima dari kepatuhan algoritmik ini pada akhirnya menjadi prasyarat mutlak bagi keberlanjutan inovasi di negara berkembang. Kebaruan sosiologis yang ditawarkan dalam studi ini menunjukkan bahwa keberadaan ruang hibrida yang digerakkan oleh ko-produksi digital mampu memitigasi krisis kepercayaan publik (*public trust crisis*) yang jamak melanda institusi sektor publik di tingkat lokal (Alford & Yates, 2014; Nabatchi et al., 2017). Melalui keterbukaan akses pelacakan dokumen secara *real-time* dan pendelegasian wewenang validasi yang transparan, SILOKA tidak sekadar memindahkan lokus loket pelayanan dari kantor dinas ke gawai, melainkan mendisrupsi mentalitas patronase dan budaya koruptif yang selama ini mengakar dalam birokrasi tradisional. Dengan demikian, integrasi nilai-nilai publik in (*baik yang bersifat spasial-*

distributif, finansial-marginal, maupun moral-akuntabilitas) tidak boleh dipandang sebagai luaran sampingan yang terpisah, melainkan harus dipahami sebagai satu kesatuan solusi tata kelola yang tuntas, sistematis, dan berkelanjutan dalam merestorasi mutu pelayanan administrasi negara.

Manifestasi Keadilan Distributif: Demokrasi Akses di Ruang Rural-Urban

Dimensi nilai publik pertama yang berhasil diproduksi secara optimal melalui ekosistem SILOKA adalah keadilan distributif (*distributive justice*). Sebelum adanya intervensi aplikasi ini, bentang geografis Kabupaten Bogor yang sangat luas memicu terjadinya ketimpangan akses pelayanan yang mencederai prinsip kesetaraan warga negara. Masyarakat yang berdomisili di wilayah perbatasan atau pelosok periferi seperti Kecamatan Jasinga, Tenjo, Sukajaya, atau Cariu secara struktural berada dalam posisi yang sangat tidak diuntungkan secara spasial. Mereka terisolasi oleh jarak geografis puluhan kilometer dari pusat pemerintahan dan loket pelayanan utama Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) yang terpusat di Kecamatan Cibinong. Akibat hambatan spasial ini, waktu tunggu dan tingkat kepastian penyelesaian dokumen administrasi kependudukan (Admindex) antara warga rural dan warga urban yang tinggal di sekitar pusat kota mengalami disparitas yang akut (Armin Rahmansyah Nasution et al., 2024). Jarak fisik bertindak sebagai instrumen eksklusif sosial terselubung yang menghalangi hak-hak dasar masyarakat pedalaman untuk mendapatkan identitas hukum secara cepat dan inklusif.

Kehadiran SILOKA meruntuhkan sekat-sekat pembatasan geografis tersebut dengan menciptakan ruang hibrida yang mendemokratisasi akses pelayanan. Melalui mekanisme ko-produksi bertingkat, di mana warga bertindak sebagai pengunggah data mandiri dan operator desa berfungsi sebagai verifikator lini depan (*frontline verifier*), "jarak fisik" ke pusat kabupaten berhasil diabaikan dan digantikan oleh "kedekatan digital" di tingkat lokal. Kebaruan praktis (*practical novelty*) dari temuan ini menunjukkan bahwa SILOKA bertindak sebagai instrumen redistribusi keadilan, di mana kecepatan, kualitas, dan kepastian pelayanan yang diterima oleh seorang petani di pelosok Sukajaya kini setara dengan pelayanan yang dinikmati oleh

masyarakat kelas menengah di kawasan urban Cibinong. Hal ini terkonfirmasi dari penuturan salah satu Informan Warga asal wilayah Bogor Barat berikut:

"... Dulu kalau mau bikin akta kelahiran atau urus KTP rusak, kami harus meluangkan waktu sehari penuh, naik angkutan umum berkali-kali ke Cibinong, dan belum tentu langsung jadi hari itu juga. Sekarang, lewat SILOKA, kami cukup datang ke kantor desa atau dibantu operator dari HP. Berkas diverifikasi di desa, dikirim lewat sistem, dan setelah selesai bisa langsung diunduh dari rumah atau dicetak di desa. Tidak ada lagi perbedaan perlakuan antara kami yang di desa terpencil dengan orang-orang yang tinggal di dekat kantor dinas." (Wawancara, Juli 2025).

Kutipan tersebut secara tajam membuktikan bahwa ko-produksi digital mampu menyelesaikan permasalahan ketimpangan pelayanan struktural. Integrasi teknologi berbasis komunitas ini berhasil memindahkan lokus pelayanan dari kantor dinas yang elitis dan jauh, ke dalam genggam tangan warga dan meja kerja pamong desa. Akibatnya, SILOKA tidak hanya berfungsi sebagai aplikasi teknis, melainkan bertindak sebagai agen transformasi sosial yang memulihkan hak-hak keadilan distributif masyarakat rural melalui pemerataan akses yang inklusif (Moore, 2021).

Dekonstruksi Ekonomi: Eliminasi Biaya Transaksional Bagi Komunitas Marginal

Lebih lanjut, analisis mendalam terhadap dampak sosiologis SILOKA menyingkap adanya kontribusi signifikan terhadap penciptaan nilai ekonomi publik (*public economic value*) melalui eliminasi total biaya transaksional tersembunyi (*hidden transactional costs*) (van der Wal et al., 2011). Dalam sistem pelayanan konvensional yang bersifat pra-digital, biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat untuk mendapatkan selembar dokumen Adminder seolah-olah bernilai gratis di atas kertas regulasi, namun pada realitas praktisnya justru bernilai sangat mahal. Bagi komunitas marginal berpenghasilan rendah di wilayah rural Kabupaten Bogor, proses pengurusan dokumen secara langsung ke Cibinong menuntut pengorbanan finansial yang tidak sedikit. Mereka harus mengalokasikan anggaran rumah tangga untuk ongkos transportasi (ojek

pangkalan, angkutan kota, hingga bus antar-wilayah), biaya konsumsi selama perjalanan, hingga hilangnya upah harian akibat hilangnya hari kerja produktif (*opportunity cost*) karena harus mengantre berjam-jam di loket dinas pusat.

Sinergi ko-produksi yang ditawarkan oleh SILOKA hadir sebagai solusi tuntas (*end-to-end solution*) atas jeratan beban ekonomi tersebut. Dengan mendesentralisasikan titik verifikasi data ke tingkat desa dan gawai mandiri, aplikasi ini memangkas seluruh rantai pengeluaran finansial yang tidak perlu. Masyarakat kelas bawah kini dapat memproses dokumen kependudukan mereka tanpa harus menguras tabungan atau mengorbankan pendapatan harian mereka. Keberhasilan mitigasi beban ekonomi ini menciptakan dampak pengganda (*multiplier effect*) yang positif terhadap kesejahteraan domestik keluarga miskin di wilayah rural, di mana alokasi dana transportasi yang berhasil dihemat dapat dialihkan untuk pemenuhan kebutuhan pokok yang lebih mendesak seperti pangan dan pendidikan anak. Seorang operator SILOKA di tingkat desa di kawasan Bogor Selatan memberikan konfirmasi empiris yang senada:

"... Banyak warga kami yang bekerja sebagai buruh tani harian lepas. Bagi mereka, libur satu hari untuk pergi ke Cibinong berarti tidak ada pemasukan uang untuk makan keluarga besoknya. Belum lagi ongkos perjalanan ke sana bisa habis seratus sampai seratus lima puluh ribu rupiah per orang. Sejak ada SILOKA, mereka bisa menitipkan berkas digitalnya kepada kami saat sore hari sepulang dari ladang, atau mengunggahnya sendiri secara mandiri. Biaya transaksional mereka menjadi nol rupiah. Inilah esensi pelayanan yang sejati, tidak membebani rakyat kecil yang kesusahan." (Wawancara, April 2026).

Analisis ekonomi politik mikro ini menegaskan bahwa ko-produksi digital dalam aplikasi SILOKA memiliki dimensi keberpihakan (*bias*) yang kuat terhadap perlindungan kelompok rentan. Sehingga manajemen pelayanan publik mendapatkan kontribusi pemikiran baru (*novel insight*) dari temuan ini: bahwa inovasi tata kelola pemerintahan digital yang sukses di negara berkembang adalah inovasi yang mampu mengonversikan efisiensi sistem administrasi menjadi penghematan ekonomi riil bagi

kantong masyarakat miskin. Solusi ekonomi yang dihadirkan SILOKA berhasil mereduksi beban kemiskinan struktural yang sering kali diperparah oleh biaya birokrasi yang tidak ramah terhadap kaum papa.

Restorasi Legitimasi: Transparansi Radikal dan Pemulihan Kepercayaan Publik

Dimensi nilai publik ketiga yang tidak kalah krusial dan menjadi temuan paling mutakhir (*pivotal finding*) dalam riset ini adalah restorasi akuntabilitas radikal yang berujung pada pemulihan kepercayaan masyarakat (*public trust*) terhadap institusi birokrasi lokal (Pramuditha et al., 2026). Masalah klasik yang menjadi momok menakutkan sekaligus penyakit endemik dalam penyelenggaraan pelayanan publik konvensional di Indonesia adalah tingkah laku patologis birokrasi (*bureaucratic pathology*) yang mewujud dalam maraknya praktik pungutan liar (pungli), nepotisme kedekatan jalur dalam, serta ketergantungan akut masyarakat terhadap jasa makelar atau calo dokumen (Setyasih, 2023; Wibowo, 2025). Kompleksitas alur birokrasi yang sengaja dibuat rumit dan asimetri informasi mengenai durasi penyelesaian dokumen sering kali dimanfaatkan oleh oknum oportunis untuk memeras warga yang membutuhkan pelayanan cepat. Pengalaman buruk yang terakumulasi selama bertahun-tahun ini secara perlahan mengikis legitimasi moral pemerintah daerah dan melahirkan skeptisisme serta ketidakpercayaan publik yang mendalam terhadap setiap aparatur negara.

Aplikasi SILOKA merestrukturisasi ekosistem yang koruptif tersebut melalui penerapan prinsip transparansi radikal berbasis digital (*digital accountability*). Di dalam arsitektur sistem SILOKA, setiap lembar dokumen yang diajukan oleh warga dilengkapi dengan pelacak digital (*digital tracking*) yang sangat ketat, penanda waktu otomatis (*automated time-stamp*), serta sistem notifikasi status dokumen yang diperbarui secara langsung (*real-time status updates*) (Lee et al., 2021). Warga negara selaku ko-produser pelayanan diberikan hak akses penuh untuk memantau perjalanan berkas mereka dari gawai masing-masing. Ketika dokumen berada pada status "Berkas Diterima Operator Desa", "Sedang Diverifikasi Disdukcapil", hingga "Selesai", semuanya terpampang secara benderang tanpa ada ruang gelap birokrasi yang tersembunyi. Bahkan, apabila sebuah dokumen

mengalami penolakan oleh sistem, aplikasi SILOKA secara otomatis mewajibkan verifikator untuk menuliskan alasan penolakan secara spesifik dan valid (misalnya: "Foto Kartu Keluarga Buram" atau "Nomor NIK Tidak Sinkron"). Ketajaman sistem pelacakan ini ditanggapi secara positif oleh pihak manajemen Disdukcapil Kabupaten Bogor:

"... Sistem SILOKA kami rancang untuk mematikan ruang gerak para calo dan oknum internal yang nakal. Semuanya tercatat di dalam sistem, siapa yang memverifikasi, jam berapa dokumen itu masuk, dan berapa lama dokumen itu tertahan di meja digital tertentu. Jika ada operator desa atau petugas kami di dinas pusat yang sengaja memperlambat berkas tanpa alasan yang jelas, sistem akan memberikan tanda peringatan merah (red flag) yang terpantau langsung oleh pimpinan. Transparansi digital ini otomatis memotong jalur transaksional ilegal di bawah meja." (Wawancara, Agustus 2025).

Dampak dari transparansi radikal ini melahirkan temuan kebaruan sosiologis yang sangat kuat: *public trust* tidak dapat dibangun semata-mata melalui kampanye citra atau slogan bebas korupsi di dinding kantor pemerintahan, melainkan harus dikonstruksikan secara mekanis melalui sistem digital yang akuntabel dan partisipatif (Alford & Yates, 2014; Cordella & Paletti, 2018; Valle-Cruz, 2019). Ketika masyarakat menyadari bahwa berkas mereka diproses secara adil berdasarkan nomor urut antrean digital tanpa perlu membayar uang pelicin atau mengenal orang dalam, persepsi mereka terhadap moralitas birokrasi lokal mengalami pergeseran ke arah positif. SILOKA telah sukses menjadi instrumen solusi penuntas kemelut moralitas birokrasi di Kabupaten Bogor. Ko-produksi digital yang memosisikan warga dan operator desa sebagai mitra pengawas aliran data terbukti ampuh merestorasi legitimasi moral pemerintah daerah, mengikis habis kultur percaloan, dan melahirkan budaya baru pelayanan publik yang bersih, terbuka, dan sepenuhnya dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Redefinisi Teoretis: Model Tata Kelola Digital Inklusif Berbasis Komunitas

Temuan empiris mengenai operasionalisasi aplikasi SILOKA di Kabupaten Bogor

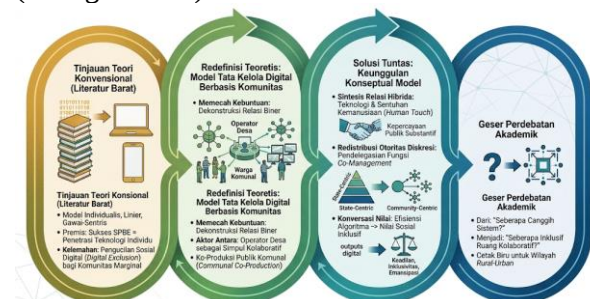
memberikan kontribusi teoretis baru yang signifikan bagi perkembangan Ilmu Administrasi Negara, khususnya dalam memperkaya khazanah tata kelola pemerintahan digital (*digital governance*) di negara berkembang. Selama ini, bangunan teoretis e-Government yang diadopsi dari literatur Barat arus utama (seperti *Stages of E-Government Growth* oleh Layne dan Lee atau *Digital-Era Governance* oleh Dunleavy) mengasumsikan adanya jalur evolusi yang linier dan homogen. Teori-teori mapan tersebut bertumpu pada premis bahwa keberhasilan digitalisasi sektor publik berkorelasi tegak lurus dengan tingkat penetrasian infrastruktur teknologi secara mandiri ke setiap individu warga negara. Ketika model teoretis yang bercorak *gawai-sentris* dan individualistik ini dipaksakan masuk ke dalam lanskap sosiologis Indonesia yang sarat disparitas, terjadilah kemacetan teoretis dan praktis: teknologi yang diniatkan untuk meruntuhkan sekat birokrasi justru melahirkan bentuk pengucilan sosial baru (*digital exclusion*) bagi komunitas marginal yang gagap teknologi dan minim jaringan.

Penelitian ini memecah kebuntuan teoretis tersebut dengan mengonseptualisasikan sebuah model baru yang disebut Model Tata Kelola Digital Inklusif Berbasis Komunitas (*Community-Based Digital Governance*). Kebaruan teoretis (*conceptual novelty*) dari model ini terletak pada dekonstruksi hubungan biner konvensional antara "Negara/Aplikasi" di satu sisi dan "Warga Negara" di sisi lain. Model ini memperkenalkan urgensi kehadiran aktor antara—dalam hal ini operator pemerintahan desa—bukan sekadar sebagai perpanjangan tangan administratif dinas pusat, melainkan sebagai simpul pengikat kolaboratif (*collaborative network nodes*). Dalam model teoretis baru ini, *Public Value Co-production* tidak lagi dipahami sebagai aktivitas individual yang sekat-mandiri, melainkan didefinisikan sebagai proses kolektif-komunal (*communal co-production*). Teknologi digital tidak dibiarkan bekerja dalam ruang hampa sosial, melainkan dijangkar oleh modal sosial kelembagaan di tingkat lokal guna melompati jeratan kesenjangan digital (*digital divide*).

Secara konseptual, Model Tata Kelola Digital Inklusif Berbasis Komunitas ini menawarkan solusi tuntas atas tiga kelemahan mendasar dalam teori-teori digitalisasi sektor publik terdahulu:

- Sintesis Relasi Hibrida: Model ini membuktikan bahwa otomatisasi digital tidak harus menegasikan interaksi humanis. Sentuhan kemanusiaan (*human touch*) dari aparatur lini depan lokal justru menjadi katalisator utama yang menghidupkan sistem teknologi dan melahirkan kepercayaan publik substantif.
- Redistribusi Otoritas Diskresi: Pendelegasian fungsi *co-management* ke tingkat desa meruntuhkan piramida hierarki birokrasi yang gemuk, mengubah jalannya pelayanan dari yang semula kaku dan tersentralisasi (*state-centric*) menjadi fleksibel dan berpusat pada komunitas (*community-centric*).
- Konversasi Nilai: Model ini menawarkan kerangka kerja bagaimana efisiensi algoritma sistem digital (*outputs*) dapat dikonversikan secara sistematis menjadi nilai-nilai sosial yang berkeadilan, inklusif, dan emansipatif (*public value outcomes*) bagi kelompok rentan.

Dengan demikian, kontribusi teoretis dari penelitian ini menggeser bandul perdebatan akademik dari yang semula fokus pada pertanyaan teknokratis "*Seberapa canggih sistem digital yang dibangun?*" menjadi pertanyaan tata kelola yang lebih substantif: "*Seberapa inklusif ruang kolaboratif yang mampu difasilitasi oleh teknologi tersebut bagi kemaslahatan publik?*" Model tata kelola digital berbasis komunitas ini menawarkan cetak biru teoretis baru yang segar, adaptif, dan kontekstual bagi pemerintah daerah lain di Indonesia yang sedang berjuang menuntaskan dilema transformasi birokrasi di tengah keterbatasan struktural masyarakat rural-urban (lihat gambar 2).



Gambar 2. Model Tata Kelola Digital Inklusif Berbasis Komunitas

Sumber: Hasil pengolahan data, 2026

Visualisasi arsitektur konseptual yang disajikan pada Gambar 2 secara sistematis mendemonstrasikan peta pergeseran paradigma logis yang ditawarkan dalam penelitian ini. Pada bagian paling kiri diagram, diuraikan lansekap Panel Tinjauan Teori Konvensional yang mengakar pada literatur Barat arus utama. Konstruksi teoretis lama ini disimbolkan sebagai bangunan akademik yang kaku berupa tumpukan doktrin formal yang terhubung secara linier melalui transmisi data biner langsung ke gawai individual seperti laptop dan ponsel pintar milik warga. Pola visual ini mengilustrasikan kelemahan mendasar dari model tata kelola era digital (*Digital-Era Governance*) dan *New Public Management* (NPM) klasik yang bercorak individualis serta gawai-sentris. Premis utama teori-teori konvensional tersebut keliru dalam mengasumsikan bahwa keberhasilan digitalisasi sektor publik hanya bertumpu pada penetrasi penetapan teknologi di level personal. Sebagai dampaknya, indikasi panah peringatan pada diagram secara tajam menunjuk pada konsekuensi sosiologis yang destruktif di lapangan, yakni terjadinya eksklusi atau Pengucilan Sosial Digital (*Digital Exclusion*) terhadap komunitas marginal pedesaan yang secara struktural masih terjebak dalam kondisi gagap teknologi serta keterbatasan jaringan infrastruktur.

Kebuntuan teoretis dari literatur Barat tersebut berhasil dipecah melalui konseptualisasi yang ditunjukkan pada Panel Redefinisi Teoretis: Model Berbasis Komunitas di bagian tengah diagram. Model baru ini mendekonstruksi pola hubungan biner kaku antara negara dan warga dengan memperkenalkan struktur jaringan kolaboratif hibrida yang dinamis. Di dalam model redefinisi ini, simpul utama pelayanan digeser ke tingkat lokal dengan menempatkan operator pemerintahan desa sebagai pusat penghubung komunitas (*Community Hub*). Keberadaan operator desa di sini bertindak sebagai jembatan kolaboratif institusional yang memfasilitasi kelompok "Warga Komunal" untuk berinteraksi dengan sistem administrasi negara. Melalui arsitektur ini, tata kelola *Public Value Co-production* tidak lagi berjalan secara individualistik, melainkan bertransformasi menjadi Ko-Produksi Publik Komunal (*Communal Co-Production*). Jaringan sosial kelembagaan lokal yang disimbolkan oleh jalinan pengikat dalam diagram terbukti mampu

"menjangkar" pergerakan teknologi digital, sehingga teknologi tidak lagi bekerja dalam ruang hampa sosiologis melainkan adaptif dengan kapasitas kultur lokal dan secara efektif mencegah pengucilan sosial masyarakat rentan.

Masuk lebih dalam pada bagian kanan diagram, Panel Solusi Tuntas dan Keunggulan Konseptual menguraikan tiga pilar keunggulan mekanis dari model tata kelola berbasis komunitas ini. Pertama, *Sintesis Relasi Hibrida* divisualisasikan melalui simbol jabat tangan antara elemen manusia dan teknologi, memberikan penegasan teoretis bahwa otomatisasi digital mutakhir di sektor publik tetap membutuhkan sentuhan kemanusiaan (*human touch*) dari aparatur lini depan lokal guna melahirkan kepercayaan publik substantif (*public trust*). Kedua, *Redistribusi Otoritas Diskresi* digambarkan sebagai keruntuhan struktur piramida birokrasi yang gemuk (*State-Centric*) menjadi aliran data horizontal yang tersebar ke simpul-simpul lokal (*Community-Centric*), yang mencerminkan pemotongan rantai kendali birokrasi agar lebih fleksibel. Ketiga, *Konversasi Nilai* menampilkan alur transformasi sistematis di mana efisiensi teknis algoritma (*outputs digital*) dikonversikan secara terukur menjadi nilai-nilai sosial yang substantif meliputi aspek keadilan, inklusivitas, dan emansipasi sosial bagi kelompok masyarakat periferi.

Secara keseluruhan, rangkaian visualisasi ini ditutup oleh Panel Geser Perdebatan Akademik yang secara simbolis memindahkan tanda tanya besar dalam perkembangan Ilmu Administrasi Negara. Gambar ini menegaskan posisi riset untuk menggeser bandul diskursus ilmiah, dari yang semula terjebak pada pertanyaan teknokratis dan instrumentalis mengenai "*Seberapa canggih sistem digital yang dibangun?*" menuju ke arah pertanyaan governansi yang jauh lebih substantif dan berkeadilan, yaitu "*Seberapa inklusif ruang kolaboratif yang mampu difasilitasi oleh teknologi tersebut bagi kemaslahatan publik?*" Penggunaan gaya visual yang dinamis, cair, dan saling terhubung dalam diagram ini sengaja dipilih untuk menggantikan model bagan alur konvensional yang kaku. Hal ini dilakukan demi memperkuat argumen teoretis naskah bahwa penyelesaian kemelut transformasi birokrasi di wilayah dengan karakteristik rural-urban yang timpang memerlukan cetak biru tata kelola yang segar, adaptif, humanis, dan

sepenuhnya berakar pada kekuatan modal sosial komunitas lokal.

PENUTUP

Transformasi *digital government* melalui implementasi aplikasi SILOKA di Kabupaten Bogor memberikan bukti empiris yang kuat bahwa keberhasilan digitalisasi sektor publik lokal tidak ditentukan oleh kecanggihan mekanistik sistem, melainkan oleh kapasitas kolaboratif instansi dalam membangun ruang tata kelola yang inklusif. Melalui kacamata *Public Value Co-production*, penelitian ini menyimpulkan bahwa aplikasi SILOKA berhasil mendisrupsi model birokrasi tradisional yang kaku dan tersentralisasi dengan mengintroduksi pola hubungan tripartit yang dinamis antara Disdukcapil, operator desa, dan warga. Tahapan *co-management* yang dimainkan secara adaptif oleh operator desa terbukti bertindak sebagai katup penyelamat (*buffer mechanism*) yang sangat krusial dalam menjembatani ketimpangan akses teknologi (*first-level digital divide*) dan kesenjangan literasi digital (*second-level digital divide*) di wilayah rural-urban. Sinergi ini secara sistematis mendemokratisasikan pelayanan publik dan berhasil mengoptimalkan penciptaan nilai publik (*public value outcomes*) yang berkeadilan distributif, mengeliminasi biaya transaksional tersembunyi bagi kelompok marginal, serta merestorasi akuntabilitas radikal yang memulihkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap legitimasi moral pemerintah daerah.

Penelitian ini memberikan kontribusi teoretis baru melalui formulasi Model Tata Kelola Digital Inklusif Berbasis Komunitas (*Community-Based Digital Governance*), sebuah cetak biru konseptual yang mendekonstruksi relasi biner kaku antara negara dan warga dengan menempatkan modal sosial komunitas sebagai pilar utama keberlanjutan inovasi. Kendati demikian, penelitian ini memiliki keterbatasan fokus pada analisis kualitatif deskriptif di satu lokus kabupaten, sehingga belum dapat memetakan variasi dampak kuantitatif dari nilai ekonomi makro yang berhasil dihemat oleh masyarakat secara menyeluruh. Oleh karena itu, riset masa depan disarankan untuk memperluas cakupan analisis dengan mengintegrasikan metode campuran (*mixed-methods*) guna mengukur indeks kepuasan publik dan efisiensi biaya secara ekonometrik, sekaligus menguji

replikabilitas model tata kelola berbasis komunitas ini pada karakteristik wilayah kepulauan atau daerah dengan tingkat otonomi yang berbeda di Indonesia. Secara praktis, Pemerintah Kabupaten Bogor direkomendasikan untuk terus memperkuat regulasi payung hukum bagi insentif operator desa serta memperluas interkoneksi fitur SILOKA menuju platform *Super Apps* daerah yang lebih terintegrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Alford, J., & Yates, S. (2014). Mapping public value processes. *International Journal of Public Sector Management*, 27(4). <https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2013-0054>
- Armin Rahmansyah Nasution, Annisa Handayani, Fitrah Maya Sari Hasugian, Rinaldi, R., Tegar Efrahim Gilbert, Tina Angelia, & Yan Septian. (2024). Analisis Permasalahan Dalam Birokrasi Di Indonesia. *EKOMA: Jurnal Ekonomi, Manajemen, Akuntansi*, 4(1). <https://doi.org/10.56799/ekoma.v4i1.6188>
- Bozeman, B. (2007). Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism. In *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. <https://doi.org/10.1057/ap.2009.14>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4). <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Cavalcante, P. L., Lotta, G. S., & Yamada, E. M. K. (2018). The mid-level bureaucrats' performance: determinants of their activities and work relationships. *Cadernos EBAPE.BR*, 16(1). <https://doi.org/10.1590/1679-395167309>
- Cordella, A., & Paletti, A. (2018). ICTs and value creation in public sector: Manufacturing logic vs service logic. *Information Polity*, 23(2). <https://doi.org/10.3233/IP-170061>

- Creswell, J. W. (2018). Research Design ; Qualitative, Quantitative, Mix method. In *News.Ge*.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). *Digital Era Governance*: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199296194.001.0001>
- Eriksson, E., Andersson, T., Hellström, A., Gadolin, C., & Lifvergren, S. (2020). Collaborative public management: coordinated value propositions among public service organizations. *Public Management Review*, 22(6). <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1604793>
- Fusch, P., Fusch, G. E., & Ness, L. R. (2018). Denzin's Paradigm Shift: Revisiting Triangulation in Qualitative Research. *Journal of Social Change*, 10(1). <https://doi.org/10.5590/josc.2018.10.1.02>
- Jørgensen, T. B., & Vrangbaek, K. (2011). Value dynamics: Towards a framework for analyzing public value changes. *International Journal of Public Administration*, 34(8). <https://doi.org/10.1080/01900692.2011.583776>
- Layne, Karen; Lee, J., Layne, K., & Lee, J. (2014). Developing fully functional E-government: A four stage model. *Proceedings of ASME Turbo Expo 2014: Turbine Technical Conference and Exposition*, 18(2).
- Lee, D., Lee, S. H., Masoud, N., Krishnan, M. S., & Li, V. C. (2021). Integrated digital twin and blockchain framework to support accountable information sharing in construction projects. *Automation in Construction*, 127. <https://doi.org/10.1016/j.autcon.2021.103688>
- Lim, S. B., Malek, J. A., & Yigitcanlar, T. (2021). Post-materialist values of smart city societies: International comparison of public values for good enough governance. *Future Internet*, 13(8). <https://doi.org/10.3390/fi13080201>
- Lipsky, M. (2021). Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services, New York, Russell Sage Foundation,. *Política y Sociedad*, 58(2).
- Margetts, H., & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: A quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 371(1987). <https://doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>
- Maryuni, S., Pardi, Darmawan, D., Apriyani, E., Rudianto, Zesa, P., & Selpiani, W. (2024). Transformasi pelayanan digital terpadu dalam penerapan sistem pemerintahan berbasis elektronik. *Jurnal Pembelajaran Pemberdayaan Masyarakat (JP2M)*, 5(4). <https://doi.org/10.33474/jp2m.v5i4.22479>
- Moore, M. H. (2021). Creating public value: The core idea of strategic management in government. In *International Journal of Professional Business Review* (Vol. 6, Number 1). <https://doi.org/10.26668/businessreview/2021.v6i1.219>
- Muslimin, M. I., Nusamuda Pratama, I., Ardiani, Y., Rahmania, S., Anjani, H., Imara, I. S., Jeriyah, A., & Samunawardin, M. (2025). Efisiensi Dan Efektivitas Perencanaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara Di Era Digital: Studi Terhadap Transformasi Digitalisasi Fiskal Di Indonesia. *Nusantara Hasana Journal*, 4(9).
- Nabatchi, T., Sancino, A., & Sicilia, M. (2017). Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. *Public Administration Review*, 77(5), 766–776. <https://doi.org/10.1111/puar.12765>
- Novato, V. de O. L., Najberg, E., & Lotta, G. S. (2020). Mid-level bureaucrats perception on the implementation of public policies. *Revista de Administracao Publica*, 54(3). <https://doi.org/10.1590/0034-761220190228>

- 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? In *Public Management Review* (Vol. 20, Number 2). <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1350461>
- Pramuditha, R., Muhafidin, D., Sumaryana, A., Susanti, E., & Avianto, B. N. (2026). Toward enhanced citizen trust: the impact of e-Gov service quality on citizen satisfaction in the digital age. *Electronic Government, an International Journal*, 1(1). <https://doi.org/10.1504/eg.2026.10073333>
- Sarjito, A. (2023). Dampak Digitalisasi Administrasi Perdesaan di Negara Berkembang. *JURNAL ILMIAH ILMU ADMINISTRASI*, 13(2). <https://doi.org/10.33592/jiia.v13i2.3814>
- Setyasih, E. T. (2023). Creating an Effective Bureaucracy by Reducing Bureaucratic Pathology in Local Governments. *INFLUENCE: INTERNATIONAL JOURNAL OF SCIENCE REVIEW*, 5(1). <https://doi.org/10.54783/influencejournal.v5i1.112>
- Sholistiyawati, A. (2026). Analisis Dampak Teknologi Terhadap Kesenjangan Sosial dalam Masyarakat Global. *JETCH: Journal Economy*, 4(1).
- Stoker, G. (2018). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 68(227–228). <https://doi.org/10.1111/issj.12189>
- Valle-Cruz, D. (2019). Public value of e-government services through emerging technologies. *International Journal of Public Sector Management*, 32(5). <https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2018-0072>
- van der Wal, Z., de Graaf, G., & Lawton, A. (2011). Competing values in public management introduction to the symposium issue. In *Public Management Review* (Vol. 13, Number 3). <https://doi.org/10.1080/14719037.2011.554098>
- Wibowo, R. A. (2025). Civil Servant Disobedience: An Alternative Legal Strategy to Prevent Bureaucratic Pathology. *Indonesian Journal of Socio-Legal Studies*, 5(1). <https://doi.org/10.54828/ijsls.2025v5n1.1>
- Witesman, E. M., Walters, L., & Christensen, R. K. (2024). Creating a public service topology: Mapping public service motivation, public service ethos, and public service values. *Public Administration*, 102(2). <https://doi.org/10.1111/padm.12939>