MJPA : Musamus Journal of Public Administration
Volume 9. No. 1. (Oktober, 2026), hlm 25-37
eISSN/pISSN:2622917X/26226499

Ketahanan Layanan Kependudukan Pasca Kebakaran Melalui *Network Governance*: Studi Kasus Program Duta Hatiku di Kabupaten Sidoarjo

Yasmin Alissa Salsabella[1*]; Bagus Nuari Harmawan[2]

[1]UPN "Veteran" Jawa Timur, Kota Surabaya, Indonesia ; 22041010015@student.upnjatim.ac.id
[2]UPN "Veteran" Jawa Timur, Kota Surabaya, Indonesia ; bagus.nuari.adneg@upnjatim.ac.id

ABSTRAK

Bencana kebakaran tidak hanya menyebabkan kerusakan fisik, tetapi juga mengakibatkan hilangnya dokumen kependudukan yang berdampak pada terhambatnya akses masyarakat terhadap berbagai layanan publik. Kondisi tersebut mendorong Pemerintah Kabupaten Sidoarjo melalui Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil untuk menghadirkan Program Duta Hatiku sebagai inovasi pelayanan administrasi kependudukan pascabencana. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis *network governance* dalam membangun ketahanan layanan kependudukan pasca kebakaran melalui Program Duta Hatiku di Kabupaten Sidoarjo. Penelitian menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Analisis dilakukan berdasarkan lima indikator *network governance* menurut Kapucu dan Hu (2020), yaitu manajemen jaringan dan kepemimpinan, pertukaran informasi, pengambilan keputusan, legitimasi dan akuntabilitas, serta kinerja dan evaluasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi antaraktor mampu mendukung keberlanjutan pelayanan administrasi kependudukan pascabencana, meskipun masih ditemukan kendala pada aspek pertukaran informasi dan koordinasi antarinstansi. Penguatan tata kelola jaringan diperlukan untuk meningkatkan ketahanan layanan publik dalam menghadapi bencana yang berulang.

Kata kunci : *administrasi kependudukan, bencana kebakaran, duta hatiku, ketahanan layanan, network governance*

ABSTRACT

Fire disasters not only cause physical damage but also result in the loss of population documents, which hinders people's access to various public services. This condition encouraged the Population and Civil Registration Office of Sidoarjo Regency to establish the Duta Hatiku Program as an innovation in post-disaster population administration services. This study aims to analyze network governance in building the resilience of population services after fire disasters through the Duta Hatiku Program in Sidoarjo Regency. The study employed a qualitative descriptive method using interviews, observations, and documentation techniques. Data were analyzed based on the five dimensions of network governance proposed by Kapucu and Hu (2020), namely network management and leadership, information exchange, decision-making, legitimacy and accountability, and performance and evaluation. The findings indicate that collaboration among actors has supported the continuity of post-disaster population administration services, although challenges remain in information sharing and inter-agency coordination. Strengthening network governance is necessary to enhance public service resilience in dealing with recurring disasters.

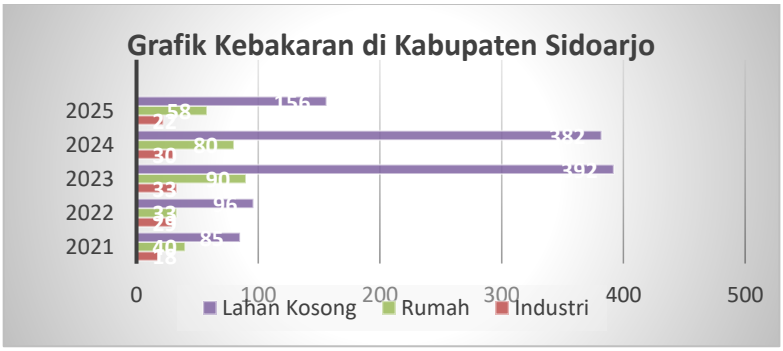
Keywords : *civil registration service, Duta Hatiku, fire disaster, network governance, service resilience*

Pendahuluan

Kompleksitas permasalahan publik mendorong perubahan paradigma penyelenggaraan pelayanan publik menuju pendekatan yang lebih kolaboratif. Paradigma *New Public Governance* (NPG) memandang bahwa pelayanan publik merupakan hasil interaksi berkelanjutan antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dalam suatu sistem yang saling bergantung (Osborne, 2010). Dalam konteks permasalahan yang bersifat kompleks, kolaborasi lintas sektor menjadi elemen penting untuk menghasilkan respons yang adaptif dan berkelanjutan (Bryson, Crosby, & Stone, 2015). Salah satu pendekatan yang berkembang dalam paradigma tersebut adalah *network governance*, yang menekankan pentingnya koordinasi dan hubungan antarlembaga dalam menyelesaikan masalah publik.

Menurut Kapucu & Hu (2020), efektivitas tata kelola jaringan tidak hanya ditentukan oleh struktur organisasi, tetapi juga oleh kemampuan jaringan dalam beradaptasi terhadap ketidakpastian dan membangun ketahanan layanan publik melalui manajemen jaringan dan kepemimpinan, pertukaran informasi, pengambilan keputusan, legitimasi dan akuntabilitas, serta kinerja dan evaluasi. Perspektif ini sejalan dengan konsep *adaptive governance* yang menekankan pentingnya pembelajaran kolektif, fleksibilitas, dan kolaborasi lintas sektor dalam menghadapi situasi krisis (Riyanti Djalante, Holley, & Thomalla, 2011). Dengan demikian, keberlanjutan pelayanan publik pada masa darurat tidak lagi dapat mengandalkan mekanisme birokrasi yang bersifat hierarkis, melainkan membutuhkan tata kelola yang adaptif dan kolaboratif.

Dalam konteks administrasi kependudukan, dokumen seperti KTP-el, Kartu Keluarga, dan akta kelahiran menjadi syarat utama berbagai layanan publik. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menegaskan bahwa negara berkewajiban menjamin akses pelayanan yang cepat dan berkualitas, termasuk dalam kondisi darurat. Ketentuan tersebut diperkuat melalui Permendagri Nomor 96 Tahun 2019 yang mengamanatkan percepatan pelayanan dokumen kependudukan bagi masyarakat terdampak bencana melalui mekanisme jemput bola. Hal ini dikarenakan Indonesia berada di awasan Ring of Fire, dimana Indonesia memiliki tingkat kerawanan bencana yang tinggi (Badan Nasional Penanggulangan Bencana, 2025). Sehingga pemulihan layanan administrasi kependudukan pascabencana menjadi bagian dari pemenuhan hak administratif warga negara.



Gambar 1.1 Grafik Kebakaran di Kabupaten Sidoarjo
Sumber: BPBD Kabupaten Sidoarjo (2026)

Kabupaten Sidoarjo merupakan wilayah dengan tingkat kerentanan kebakaran permukiman yang cukup tinggi akibat kepadatan penduduk. Bencana tersebut sering menyebabkan hilangnya dokumen kependudukan sehingga menghambat akses masyarakat terhadap bantuan sosial dan layanan publik lainnya. Sebelum adanya Program Duta Hatiku, pemulihan dokumen masih dilakukan melalui pelayanan reguler yang kurang optimal bagi korban bencana. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Sidoarjo meluncurkan Program Duta Hatiku (Disdukcapil Tanggap Bencana Harapan Timbul Kembali Utuh) pada tahun 2023 yang menyediakan layanan jemput bola melalui kolaborasi dengan BPBD, pemerintah desa atau kelurahan, serta instansi pendukung lainnya. Pelaksanaan program ini menunjukkan pentingnya keterlibatan berbagai aktor dalam mekanisme tata kelola jaringan guna menjamin keberlanjutan layanan administrasi kependudukan pascabencana.

Meskipun demikian, pelaksanaan Program Duta Hatiku masih menghadapi sejumlah kendala, terutama pada aspek pertukaran informasi dan koordinasi antaraktor. Ketidaklengkapan data awal korban bencana serta hambatan komunikasi dengan pemerintah desa menyebabkan proses pelayanan tidak selalu berjalan optimal. Permasalahan tersebut mengindikasikan bahwa keberhasilan program tidak hanya ditentukan oleh keberadaan inovasi pelayanan, tetapi juga oleh kemampuan jaringan dalam mengelola hubungan, sumber daya, dan proses koordinasi secara efektif. Kapucu & Hu (2020) menegaskan bahwa kegagalan koordinasi menjadi salah satu faktor utama yang dapat menghambat respons darurat. Sejumlah penelitian sebelumnya mengenai Program Duta Hatiku lebih banyak berfokus pada aspek implementasi dan efektivitas pelayanan.

Beberapa penelitian terdahulu telah mengkaji Program Duta Hatiku dan pelayanan administrasi kependudukan pascabencana dari berbagai perspektif. Yasah dan Tukiman (2025) serta Agustin dan Tukiman (2025) menunjukkan bahwa Program Duta Hatiku berkontribusi dalam meningkatkan akses dan efektivitas pemulihan dokumen kependudukan bagi korban bencana di Kabupaten Sidoarjo, sedangkan Nurmiati (2025) menekankan pentingnya sinergi antarinstansi dalam pendampingan administrasi kependudukan pascabencana. Di sisi lain, Aritonang dan Sujianto (2025) serta Torres Pinedo (2023) menunjukkan bahwa koordinasi, pertukaran informasi, dan kualitas hubungan dalam jaringan menjadi faktor penting dalam keberhasilan pelayanan dan tata kelola bencana. Meskipun demikian, sebagian besar penelitian tersebut masih berfokus pada implementasi program dan efektivitas pelayanan, sehingga kajian mengenai bagaimana hubungan antaraktor dikelola dalam perspektif *network governance* untuk membangun ketahanan layanan administrasi kependudukan pasca kebakaran masih relatif terbatas. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis *network governance* dalam membangun ketahanan layanan kependudukan pasca kebakaran melalui Program Duta Hatiku di Kabupaten Sidoarjo dengan menggunakan perspektif *network governance* dari Kapucu dan Hu (2020) serta konsep *adaptive governance* dari Djalante et al. (2011).

Metode

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif untuk menganalisis pelaksanaan *network governance* dalam membangun ketahanan layanan administrasi kependudukan pasca kebakaran melalui Program Duta Hatiku di Kabupaten Sidoarjo. Analisis penelitian didasarkan pada lima dimensi *network governance* menurut Kapucu & Hu (2020), yaitu manajemen jaringan dan kepemimpinan, pertukaran informasi, pengambilan keputusan, legitimasi dan akuntabilitas, serta kinerja dan evaluasi. Melalui tata kelola jaringan yang adaptif dan kolaboratif ini, ketahanan layanan publik (*public service resilience*) dapat terbentuk, yaitu kemampuan institusi untuk mempertahankan fungsi utamanya sekaligus beradaptasi terhadap gangguan (Riyanti Djalante et al., 2011).

Penelitian dilakukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sidoarjo, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Sidoarjo, serta pada masyarakat korban kebakaran di Kecamatan Sidoarjo, Sukodono, Taman, dan Waru. Pemilihan wilayah tersebut didasarkan pada tingginya konsentrasi kasus kebakaran berat yang diintervensi oleh Program Duta Hatiku. Merujuk pada data demografis BPS Kabupaten Sidoarjo (2024), Kecamatan Taman, Sidoarjo, dan Waru merupakan wilayah berpopulasi tertinggi dengan rentang 195 ribu hingga 203 ribu jiwa. Di sisi lain, Kecamatan Sukodono juga memiliki jumlah penduduk yang signifikan namun tersebar di wilayah yang lebih luas (BPS Kabupaten Sidoarjo, 2024c, 2024b, 2024a)

Dari aspek kepadatan, BPS Kabupaten Sidoarjo (2025) mencatat Kecamatan Taman 6.477/km^2 dan Waru 6.399 jiwa/km^2 sebagai wilayah dengan kepadatan tertinggi, sementara Sidoarjo dan Sukodono berada di kategori menengah. Keberagaman karakteristik demografis ini menciptakan tantangan yang berbeda dalam penyelenggaraan layanan publik, khususnya administrasi kependudukan pascabencana. Wilayah dengan kepadatan tinggi cenderung menghadapi risiko konflik ruang, keterbatasan akses, serta urgensi respons cepat yang lebih tinggi saat terjadi bencana seperti kebakaran permukiman.

Hasil dan Pembahasan

Penelitian ini bertujuan menjelaskan bagaimana *network governance* membangun ketahanan layanan administrasi kependudukan pascabencana melalui Program Duta Hatiku yang diselenggarakan oleh Disdukcapil Kabupaten Sidoarjo bagi korban kebakaran yang kehilangan dokumen kependudukan. Data penelitian diperoleh melalui wawancara dengan Disdukcapil, BPBD Kabupaten Sidoarjo, dan korban kebakaran, serta didukung oleh observasi dan dokumentasi. Hasil penelitian berfokus pada pelaksanaan layanan administrasi kependudukan pascakebakaran melalui Program Duta Hatiku dengan menguraikan karakteristik informan, tahapan pelayanan, dan pengalaman masyarakat sebagai dasar analisis penelitian.

1. *Network Governance* dalam Program Duta Hatiku

Penyajian hasil penelitian dianalisis menggunakan perspektif *network governance* menurut Kapucu & Hu (2020) yang berjudul *Network Governance: Concepts, Theories, and Applications* yang meliputi lima indikator, yaitu:

a. Manajemen Jaringan dan Kepemimpinan

Kapucu & Hu (2020) menjelaskan bahwa manajemen jaringan *dalam network governance* berbeda secara mendasar dari kepemimpinan birokrasi tradisional. Kepemimpinan dalam jaringan tidak bersifat komando-hierarkis, melainkan difokuskan pada pembangunan koordinasi, komunikasi, dan relasi kolaboratif antarorganisasi yang memiliki kewenangan, sumber daya, dan kepentingan berbeda.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Disdukcapil Kabupaten Sidoarjo berperan sebagai leading sector sekaligus boundary spanner dalam jaringan Program Duta Hatiku. Selain memiliki kewenangan penerbitan dokumen kependudukan, Disdukcapil menginisiasi dan mengoordinasikan pelayanan lintas instansi. Peran ini sejalan dengan Williams (2002) yang menekankan kapasitas *reticulist, interpreter, dan entrepreneur* pada seorang *boundary spanner*. Ketiga kapasitas tersebut tercermin ketika Disdukcapil secara proaktif mengonfirmasi data korban kepada pemerintah desa/kelurahan setelah menerima informasi kebakaran dari BPBD melalui aplikasi e-Buddy.

BPBD Kabupaten Sidoarjo berfungsi sebagai *network trigger* yang mengaktifkan mekanisme jaringan melalui penyediaan data kedaruratan awal. Informasi kejadian kebakaran yang disampaikan melalui aplikasi e-Buddy dan surat tembusan menjadi dasar koordinasi antaraktor. Kondisi ini mencerminkan prinsip interdependence dalam *network governance* sebagaimana dikemukakan di mana efektivitas suatu aktor bergantung pada kontribusi aktor lain (Klijin, Koppenjan, Spekkink, & Warsen, 2025).

Pemerintah desa/kelurahan berperan sebagai aktor lokal yang mendukung verifikasi data dan pelayanan jemput bola kepada korban. Keterlibatan aktif ini, seperti yang dilakukan Kelurahan Sidokare, mencerminkan karakteristik *polycentric and multilayered institutions* dari Djalante et al. (2011) yang menekankan pentingnya pelibatan berbagai level institusi dalam respons bencana berbasis konteks lokal.

Bentuk manajemen jaringan dalam program Duta Hatiku terlihat melalui pola koordinasi dan hubungan kerja sama antaraktor dalam proses pelayanan administrasi kependudukan pascabencana. Berdasarkan hasil penelitian, jaringan pelayanan dibangun melalui komunikasi dan koordinasi lintas instansi yang dilakukan sejak terjadinya kebakaran hingga proses penerbitan dokumen kependudukan selesai dilakukan. Hubungan tersebut menunjukkan bahwa pelayanan administrasi kependudukan pascabencana tidak dilakukan secara individual oleh satu instansi saja, melainkan melibatkan kerja sama berbagai pihak dalam satu jaringan pelayanan.

Bapak Pradipta juga menambahkan terkait memanajemen jaringan antar aktor sebagai berikut:

> *"setelah mendapat informasi kebakaran dari BPBD melalui e-Buddy, biasanya kami memulai koordinasi dengan kecamatan/kelurahan untuk mengetahui dokumen apa saja yang terbakar, jadi kami dapat menyetak dokumen terlebih dahulu sebelum melakukan jemput bola kepada korban." (Hasil wawancara 06 Oktober 2025).*

Hal ini menunjukkan tidak adanya dominasi kekuasaan tunggal dalam jaringan Program Duta Hatiku. Struktur yang non-hierarkis memungkinkan pelayanan berlangsung lebih fleksibel dan responsif. Penelitian oleh George, Klijn, Ropes, & Sattlegger (2024) menunjukkan bahwa kombinasi *network management* dan *trust* menghasilkan kinerja jaringan yang lebih efektif.

b. Manajemen Pengetahuan dan Pertukaran Informasi

Pertukaran informasi dalam Program Duta Hatiku berlangsung melalui mekanisme formal dan informal. Jalur formal dilakukan melalui surat laporan kebakaran dan aplikasi e-Buddy, sedangkan jalur informal memanfaatkan telepon, WhatsApp, serta komunikasi langsung di lapangan. Informasi yang dipertukarkan meliputi identitas korban, lokasi kejadian, jenis dokumen yang terbakar, dan kebutuhan pelayanan administrasi kependudukan.

Mekanisme formal tersebut diperkuat oleh pernyataan Ibu Sita Wulandari, Staf Bidang Kebakaran BPBD Kabupaten Sidoarjo, yang menjelaskan bahwa setelah menerima laporan dari pemadam kebakaran, BPBD meneruskan informasi melalui surat kepada Bupati dengan tembusan kepada berbagai perangkat daerah, termasuk Disdukcapil Kabupaten Sidoarjo. Selain itu, koordinasi kedua instansi didukung oleh adanya Perjanjian Kerja Sama (PKS).

> *"Setelah ada laporan kebakaran dari pemadam, kami memproses laporan dengan bersurat kepada Bupati dan menembuskannya ke dinas terkait, termasuk Disdukcapil. Karena dengan Disdukcapil sendiri kami sudah memiliki PKS." (Hasil wawancara, 5 November 2025).*

Di sisi lain, koordinasi informal justru menjadi mekanisme yang paling efektif dalam mempercepat pelayanan. Pemerintah desa/kelurahan berperan sebagai penghubung informasi antara korban dan Disdukcapil karena lebih memahami kondisi korban dan jenis dokumen yang hilang. Temuan ini sejalan dengan Nick, Sänger, van der Heijden, & Sandholz (2023) yang menekankan pentingnya komunikasi dan manajemen informasi dalam kolaborasi penanganan bencana. Penggunaan *WhatsApp* dan aplikasi *e-Buddy* menunjukkan adanya transformasi digital yang mendukung pelayanan yang lebih cepat dan adaptif sebagaimana dijelaskan oleh Mergel, Edelmann, & Haug (2019).

c. Kekuasaan dan Pengambilan Keputusan

Distribusi kekuasaan dalam Program Duta Hatiku didasarkan pada kompetensi masing-masing aktor, bukan pada hierarki yang kaku. Disdukcapil memiliki kewenangan dalam penerbitan dokumen kependudukan, BPBD berwenang melakukan validasi kejadian kebakaran, sedangkan pemerintah desa/kelurahan berperan sebagai sumber informasi yang memahami kondisi korban. Hubungan tersebut bersifat saling bergantung dan tidak dapat saling menggantikan. Pola pengambilan keputusan dalam jaringan ini juga bersifat adaptif dan desentralistis. Disdukcapil dapat segera memulai pelayanan tanpa menunggu instruksi dari tingkat yang lebih tinggi. Hal ini diperkuat oleh pernyataan Bapak Pradipta selaku Staf Bidang PDIP Disdukcapil Kabupaten Sidoarjo:

> *"Setelah mendapat laporan kebakaran dari BPBD melalui aplikasi e-Buddy, kami melihat kategori kerusakan dan mengidentifikasi bagian rumah yang terbakar. Jika yang terbakar adalah kamar dan kemungkinan dokumen kependudukan ikut terbakar, kami langsung mengonfirmasi kepada desa mengenai dokumen yang hilang karena kami akan turun langsung kepada korban." (Hasil wawancara, 30 April 2026).*

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa keputusan operasional dilakukan secara cepat berdasarkan informasi lapangan dan koordinasi dengan pemerintah desa/kelurahan. Temuan ini sejalan dengan konsep adaptive decision-making dari

Kapucu & Hu (2020) serta pandangan Steelman, Nowell, Velez, & Scott (2021) bahwa respons bencana yang efektif memerlukan kewenangan yang memungkinkan aktor bergerak tanpa menunggu persetujuan hierarkis. Selain itu, koordinasi informal melalui telepon dan WhatsApp turut mempercepat pengambilan keputusan. Kondisi ini mendukung temuan Ran & Qi (2019) bahwa pembagian kewenangan dan kepercayaan antaraktor saling memperkuat dalam collaborative governance. Meskipun demikian, penelitian ini masih menemukan beberapa kendala, seperti keterlambatan konfirmasi data dari desa, proses administrasi yang memerlukan tanda tangan fisik, serta keterbatasan kewenangan dalam menangani korban yang bukan warga Kabupaten Sidoarjo.

d. Legitimasi dan Akuntabilitas

Legitimasi Program Duta Hatiku didukung oleh landasan hukum yang kuat dan mekanisme kerja sama yang jelas antaraktor. Program ini berpedoman pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan, Permendagri Nomor 96 Tahun 2019 tentang Pendataan dan Penerbitan Dokumen bagi Penduduk Rentan, Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 31 Tahun 2023, serta Perjanjian Kerja Sama (PKS) antara Disdukcapil dan BPBD Kabupaten Sidoarjo yang terus diperbarui hingga 2026.



PERJANJIAN KERJA SAMA

DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL
KABUPATEN SIDOARJO
DENGAN
BADAN PENANGGULANGAN BENCANA BENCANA TENTANG
PELAYANAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN
TERINTEGRASI BAGI KORBAN DAMPAK BENCANA ATAU
MUSIBAH DI LINGKUNGAN PEMERINTAH
KABUPATEN SIDOARJO

NOMOR: 415.4/166/438.5.12/2026
NOMOR: 000.472/607/438.6.6/2026

Pada hari ini Senin, tanggal Tiga Belas bulan April tahun Dua Ribu Dua Puluh Enam (13-04-2026) yang bertanda tangan dibawah ini :

1. Nama : **Drs. REDDY KUSUMA, MA**
   Alamat : Jalan Sultan Agung Nomor 23 Sidoarjo
   Jabatan : Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sidoarjo
   dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sidoarjo yang selanjutnya disebut **PIHAK KESATU**

2. Nama : **SABINO MARIANO, S.Sos., M.KP**
   Alamat : Jalan Sultan Agung Nomor 19 Sidoarjo
   Jabatan : Kepala Pelaksana Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Sidoarjo
   dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Sidoarjo selanjutnya disebut **PIHAK KEDUA**

Gambar 1.2 PKS Disdukcapil dan BPBD Kabupaten Sidoarjo
Sumber: Disdukcapil Kabupaten Sidoarjo (2026)

Keberadaan PKS tersebut memberikan kejelasan mengenai mekanisme pelaporan kejadian bencana dan prosedur percepatan pelayanan administrasi kependudukan bagi korban terdampak. Selain memperoleh legitimasi secara formal melalui regulasi, Program Duta Hatiku juga membangun legitimasi melalui pengalaman langsung masyarakat sebagai penerima layanan. Temuan penelitian menunjukkan bahwa korban kebakaran memberikan respons positif terhadap kehadiran Disdukcapil dan pemerintah kelurahan yang segera mendatangi lokasi

pascakejadian untuk membantu proses pemulihan dokumen kependudukan. Pengalaman tersebut menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan pemerintah. Hal ini sejalan dengan pandangan Osborne (2010) mengenai *experiential legitimacy*, yaitu legitimasi yang terbentuk dari konsistensi tindakan pemerintah dalam merespons kebutuhan warga secara nyata. Sebagaimana disampaikan oleh Ibu Sri Wahyuni, korban kebakaran tahun 2024 di Kelurahan Tropodo, Kecamatan Waru:

> *"Saya awalnya tidak tahu ada program ini, tetapi sehari setelah kebakaran terjadi petugas Disdukcapil bersama Pak Lurah datang ke rumah. Saya merasa sangat terbantu karena tidak perlu mengurus dokumen sendiri." (Wawancara, 8 Mei 2026).*

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa tingkat kepercayaan masyarakat terhadap Program Duta Hatiku lebih banyak dibangun melalui pengalaman pelayanan yang dirasakan secara langsung dibandingkan dengan pengetahuan mengenai identitas program itu sendiri. Meskipun demikian, temuan penelitian juga memperlihatkan bahwa sebagian korban belum mengetahui nama resmi Program Duta Hatiku. Kondisi ini mengindikasikan bahwa legitimasi program telah terbentuk melalui kualitas pelayanan, namun upaya sosialisasi dan komunikasi publik masih perlu diperkuat agar masyarakat semakin mengenal keberadaan dan tujuan program tersebut.

e. Kinerja dan Evaluasi

Selama berjalan, Program Duta Hatiku banyak membantu korban kebakaran yang kehilangan dokumen kependudukan pada tahun 2023 hingga 2025. Hal ini didukung dengan data yang diperoleh penulis dari Disdukcapil Kabupaten Sidoarjo yaitu,

Tabel 1.1 Hasil Pelaksanaan Program Duta Hatiku bagi Korban Kebakaran di Kabupaten Sidoarjo

No.	Kecamatan	Jumlah Desa/Kelurahan	Jumlah Dokumen yang Diterbitkan Kembali
1	Sidoarjo	5	30
2	Sukodono	5	39
3	Krian	6	45
4	Taman	2	12
5	Waru	3	18
6	Gedangan	2	32
7	Wonoayu	3	20
8	Tulangan	2	20
9	Tarik	2	28
10	Prambon	1	10
11	Sedati	1	3
Jumlah		32 Desa/Kelurahan	257 Dokumen

Sumber: Disdukcapil Kabupaten Sidoarjo dan Diolah oleh Penulis (2026)

Selama implementasi Program Duta Hatiku pada periode 2023–2025, Disdukcapil Kabupaten Sidoarjo berhasil menerbitkan 257 dokumen kependudukan

bagi korban kebakaran yang tersebar di 32 desa/kelurahan pada 11 kecamatan. Dokumen yang diterbitkan, seperti Kartu Keluarga (KK), KTP elektronik, dan Kartu Identitas Anak (KIA), memiliki peran strategis karena menjadi dasar legal bagi korban untuk memperoleh berbagai layanan publik, termasuk akses BPJS Kesehatan, bantuan sosial dari Dinas Sosial maupun Baznas, serta keberlanjutan pendidikan anak. Melalui mekanisme jemput bola, Disdukcapil mampu mengurangi hambatan geografis dan biaya transportasi yang biasanya ditanggung masyarakat dalam mengurus dokumen kependudukan. Efisiensi pelayanan juga ditunjukkan melalui persiapan dokumen yang telah dicetak sebelum petugas turun ke lokasi bencana, sehingga proses pelayanan di lapangan dapat diselesaikan dalam waktu sekitar 25 menit setiap kunjungan.

Capaian tersebut menunjukkan penerapan prinsip *citizen-centered service* yang dikemukakan Rorandelli (2021), yaitu pelayanan publik yang dirancang berdasarkan kebutuhan masyarakat, mampu menjangkau kelompok rentan, serta memberikan layanan secara cepat dan tepat waktu. Selain itu, keberhasilan program dalam menghasilkan jumlah dokumen yang terukur dan mempercepat proses pelayanan sejalan dengan pandangan Herranz (2010, dalam Kapucu & Hu, 2020) yang menempatkan jumlah penerima manfaat dan kecepatan layanan sebagai indikator penting dalam menilai kinerja jaringan kolaboratif pada level proses.

Kolaborasi yang terbangun dalam Program Duta Hatiku membentuk rantai nilai yang terintegrasi, mulai dari penyediaan data korban oleh BPBD dan pemerintah desa/kelurahan sebagai input, dilanjutkan dengan proses koordinasi dan verifikasi data, hingga menghasilkan output berupa dokumen kependudukan yang kemudian berkontribusi pada pemulihan akses korban terhadap berbagai layanan publik. Dalam perspektif Kapucu dan Hu (2020), konsistensi pelaksanaan program selama tiga tahun berturut-turut dengan cakupan wilayah yang luas menunjukkan tingkat kematangan jaringan (*network maturity*) yang cukup tinggi. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa hubungan antarlembaga telah berkembang dari sekadar kolaborasi awal menuju pola kerja yang lebih terinstitusionalisasi dan stabil.

Untuk menjaga keberlanjutan kinerja jaringan, Disdukcapil Kabupaten Sidoarjo melaksanakan evaluasi secara berkala setiap enam bulan hingga satu tahun sekali. Evaluasi tersebut difokuskan pada identifikasi kendala yang muncul selama implementasi program dan dijadikan dasar dalam penyempurnaan prosedur operasional serta peningkatan kapasitas sumber daya manusia. Salah satu tindak lanjut konkret dari proses evaluasi tersebut adalah pelaksanaan Bimbingan Teknis (Bimtek) pada 16–19 Juni 2025 yang melibatkan aparatur dari tingkat kecamatan hingga desa/kelurahan. Kegiatan ini mencerminkan prinsip *polycentric institutions* yang dikemukakan Djalante et al. (2011), yaitu penguatan kapasitas yang dilakukan secara merata pada seluruh tingkatan jaringan agar efektivitas respons tidak bergantung pada satu aktor atau institusi tertentu.

Meskipun demikian, pelaksanaan Program Duta Hatiku masih menghadapi sejumlah tantangan. Berdasarkan hasil wawancara dengan staf Bidang PDIP Disdukcapil Kabupaten Sidoarjo, hambatan utama terletak pada proses koordinasi dengan pemerintah desa dan kelurahan. Keterlambatan penyampaian informasi mengenai kebutuhan dokumen korban kebakaran sering kali menghambat proses persiapan pelayanan dan memperlambat keberangkatan tim ke lokasi. Selain itu,

kendala mobilisasi juga kerap muncul karena beberapa lokasi bencana berada pada wilayah yang relatif jauh sehingga membutuhkan waktu tempuh yang lebih lama. Namun demikian, informan menegaskan bahwa hambatan tersebut dapat diminimalkan melalui koordinasi yang baik dengan berbagai pihak terkait serta dukungan anggaran operasional, khususnya untuk kebutuhan transportasi dan bahan bakar kendaraan.

Temuan wawancara tersebut memperkuat hasil penelitian yang mengidentifikasi empat hambatan utama dalam implementasi program, yaitu keterlambatan konfirmasi data dari desa/kelurahan, kendala mobilisasi petugas ke lokasi yang sulit dijangkau, hambatan administratif berupa kebutuhan tanda tangan fisik, serta keterbatasan kewenangan dalam menangani korban yang bukan penduduk Kabupaten Sidoarjo. Namun demikian, keberhasilan Disdukcapil dalam mempertahankan keberlangsungan layanan meskipun menghadapi berbagai kendala menunjukkan kapasitas adaptif jaringan yang cukup kuat. Hal ini sejalan dengan pandangan Djalante et al. (2011) yang menegaskan bahwa ketahanan (*resilience*) tidak ditandai oleh ketiadaan hambatan, melainkan oleh kemampuan suatu sistem untuk menyerap gangguan, beradaptasi terhadap perubahan, dan tetap menjalankan fungsi utamanya secara efektif dalam situasi yang penuh tekanan.

2. *Network Governance* sebagai Mekanisme Pembentuk Ketahanan Layanan Kependudukan

Situasi pascabencana ditandai oleh tingginya tingkat ketidakpastian, baik dalam aspek kebutuhan masyarakat maupun kapasitas penyelenggara layanan publik untuk merespons kebutuhan tersebut secara cepat. Dalam kondisi seperti ini, konsep *adaptive governance* menjadi penting karena menekankan kemampuan sistem tata kelola untuk menyesuaikan diri terhadap perubahan situasi yang berlangsung secara dinamis. Riyanti Djalante (2012) menjelaskan bahwa *adaptive governance* merupakan pendekatan yang dirancang untuk menghadapi permasalahan kompleks, termasuk bencana, melalui tata kelola yang fleksibel dan melibatkan berbagai pemangku kepentingan dalam suatu *multi-stakeholder platform* (MSP). Selanjutnya, Riyanti Djalante et al. (2011) menegaskan bahwa tata kelola yang adaptif memerlukan proses kelembagaan yang mampu bekerja lintas sektor dan lintas skala, melibatkan berbagai aktor, serta mendorong terjadinya pembelajaran sosial sebagai dasar perbaikan kebijakan dan tindakan.

Prinsip adaptivitas tersebut tercermin dalam implementasi Program Duta Hatiku yang mengadopsi mekanisme pelayanan jemput bola bagi korban kebakaran. Berbeda dengan pola pelayanan administrasi kependudukan pada kondisi normal yang mengharuskan masyarakat datang ke kantor pelayanan, dalam program ini petugas Disdukcapil secara langsung mendatangi lokasi terdampak bencana untuk memberikan pelayanan. Mekanisme tersebut menunjukkan kemampuan organisasi untuk mengubah pola operasional dari layanan reguler menjadi layanan darurat tanpa harus melakukan perubahan mendasar terhadap struktur kelembagaan yang telah ada. Kemampuan beradaptasi ini sejalan dengan pandangan Kapucu dan Hu (2020) yang menyatakan bahwa efektivitas pelayanan publik dalam situasi krisis sangat ditentukan oleh kapasitas jaringan organisasi dalam membangun komunikasi lintas institusi dan mengambil keputusan secara kolektif.

Selain itu, Folke, Hahn, Olsson, & Norberg (2005) menjelaskan bahwa ketahanan tata kelola dibentuk melalui jejaring kolaboratif yang kuat, kemampuan belajar bersama, dan kapasitas para aktor untuk melakukan penyesuaian secara kolektif terhadap perubahan kondisi. Dalam konteks Program Duta Hatiku, fleksibilitas tersebut terlihat dari kemampuan Disdukcapil, pemerintah desa/kelurahan, RT/RW, dan pihak terkait lainnya untuk melakukan koordinasi secara cepat dalam merespons kebutuhan korban kebakaran. Koordinasi tersebut dilakukan secara langsung dan praktis tanpa harus melalui prosedur birokrasi yang panjang, sehingga pelayanan dapat segera diberikan kepada masyarakat yang terdampak.

Temuan wawancara juga menunjukkan bahwa meskipun koordinasi antarlembaga telah berjalan cukup baik, proses adaptasi tidak sepenuhnya bebas dari kendala. Informan dari Bidang PDIP Disdukcapil Kabupaten Sidoarjo menjelaskan bahwa hambatan utama yang sering muncul adalah keterlambatan informasi dari desa atau kelurahan terkait kebutuhan dokumen yang harus diterbitkan bagi korban kebakaran. Kondisi tersebut berdampak pada keterlambatan persiapan pelayanan dan keberangkatan petugas ke lokasi bencana. Selain itu, faktor jarak dan akses menuju lokasi terdampak juga menjadi tantangan tersendiri dalam proses mobilisasi petugas. Namun demikian, kendala tersebut dapat diatasi melalui koordinasi yang intensif dengan pemerintah desa/kelurahan serta dukungan sumber daya operasional yang memadai. Temuan ini menunjukkan bahwa kemampuan jaringan untuk beradaptasi tidak hanya ditentukan oleh keberadaan struktur kolaborasi, tetapi juga oleh kualitas komunikasi dan respons kolektif yang dibangun antaraktor.

Dalam perspektif *network governance*, kondisi tersebut memperlihatkan bagaimana jaringan kolaboratif berfungsi sebagai mekanisme penting dalam menjaga keberlangsungan layanan publik selama masa krisis. Imperial, Johnston, Pruett-Jones, Leong, & Thomsen (2016) menjelaskan bahwa tata kelola berbasis jaringan dapat memperkuat ketahanan pelayanan publik karena memungkinkan aktor-aktor yang terlibat membangun hubungan kerja sama, kepercayaan, dan kapasitas adaptif untuk menghadapi perubahan lingkungan. Pada Program Duta Hatiku, kolaborasi antara Disdukcapil, pemerintah desa/kelurahan, RT/RW, BPBD, dan petugas lapangan membentuk sistem koordinasi yang memungkinkan pelayanan tetap berjalan meskipun menghadapi berbagai keterbatasan.

Dalam penelitian ini, ketahanan kependudukan dipahami sebagai kemampuan sistem pelayanan administrasi kependudukan untuk tetap berfungsi dan pulih secara cepat setelah terjadinya bencana. Keberadaan dokumen kependudukan memiliki peran yang sangat penting karena menjadi syarat utama dalam mengakses berbagai layanan publik, seperti bantuan sosial, pelayanan kesehatan, pendidikan, layanan perbankan, maupun administrasi hukum lainnya. Kehilangan dokumen akibat kebakaran berpotensi menimbulkan kerentanan baru bagi korban karena dapat menghambat akses terhadap berbagai hak dasar tersebut. Oleh karena itu, keberhasilan Program Duta Hatiku dalam memulihkan dokumen kependudukan korban menunjukkan pentingnya peran *network governance* dalam membangun ketahanan layanan publik. Meskipun masih ditemukan hambatan dalam pertukaran informasi dan mobilisasi petugas, jaringan koordinasi yang telah terbentuk memungkinkan para aktor untuk terus melakukan penyesuaian, menyelesaikan permasalahan secara kolektif, dan memastikan pelayanan administrasi kependudukan tetap dapat diberikan kepada masyarakat terdampak bencana.

Kesimpulan/*Conclusion*

Program Duta Hatiku di Kabupaten Sidoarjo membuktikan bahwa *network governance* yang efektif mampu membentuk ketahanan layanan administrasi kependudukan pascabencana. Lima indikator *network governance* menurut Kapucu & Hu (2020) terpenuhi secara substansial melalui kepemimpinan kolaboratif Disdukcapil sebagai leading sector, peran BPBD sebagai *network trigger*, dan pemerintah desa/kelurahan sebagai aktor lokal yang adaptif. Pertukaran informasi yang fleksibel melalui kombinasi jalur formal dan informal, distribusi kekuasaan berbasis kompetensi, legitimasi yang bersifat output-oriented, serta mekanisme evaluasi berkala menghasilkan jaringan yang matang dan resilien. Ketahanan layanan yang terbentuk tidak bertumpu pada kapasitas satu instansi, melainkan pada interdependensi fungsional antaraktor dan kemampuan self-organization dalam situasi darurat. Penelitian ini memperkuat argumen bahwa dalam konteks pelayanan publik pascabencana, jaringan kolaboratif multi-aktor merupakan prasyarat struktural bagi terwujudnya ketahanan layanan yang responsif dan berkelanjutan.

Referensi

Badan Nasional Penanggulangan Bencana. (2025). *Data Bencana Indonesia 2024* (Vol. 3). Pusdatinkom BNPB.

BPK. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (2009). Jakarta.

BPK RI. Permendagri Nomor 96 Tahun 2019 tentang Pendataan dan Penerbitan Dokumen Kependudukan bagi Penduduk Terdampak Bencana, Pub. L. No. 96 (2019). Jakarta.

BPS Kabupaten Sidoarjo. (2024a). *Kecamatan Sidoarjo Dalam Angka 2024*. Kabupaten Sidoarjo.

BPS Kabupaten Sidoarjo. (2024b). *Kecamatan Taman Dalam Angka 2024*. Kabupaten Sidoarjo.

BPS Kabupaten Sidoarjo. (2024c). *Kecamatan Waru Dalam Angka 2024*. Kabupaten Sidoarjo.

BPS Kabupaten Sidoarjo. (2025). *Kabupaten Sidoarjo Dalam Angka 2025*. Kabupaten Sidoarjo.

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. doi:10.1111/puar.12432

Djalante, R. (2012). Review Article: Adaptive governance and resilience: The role of multi-stakeholder platforms in disaster risk reduction. *Natural Hazards and Earth System Science*. doi:10.5194/nhess-12-2923-2012

Djalante, Riyanti, Holley, C., & Thomalla, F. (2011). Adaptive governance and managing resilience to natural hazards. *International Journal of Disaster Risk Science*, *2*(4), 1–14. doi:10.1007/s13753-011-0015-6

Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources*. doi:10.1146/annurev.energy.30.050504.144511

George, B., Klijn, E. H., Ropes, E., & Sattlegger, A. (2024). Do Network Management And Trust Matter For Network Outcomes? A Meta-Analysis And Research Agenda. *Public Management Review*, *26*(11), 3270–3297. doi:10.1080/14719037.2024.2327629

Imperial, M. T., Johnston, E., Pruett-Jones, M., Leong, K., & Thomsen, J. (2016, April 1). Sustaining the useful life of network governance: Life cycles and developmental challenges. *Frontiers in Ecology and the Environment*. Wiley Blackwell. doi:10.1002/fee.1249

Kapucu, N., & Hu, Q. (2020). *Network Governance: Concepts, Theories, and Applications* (1st ed.). London: Routledge.

Klijin, E. H., Koppenjan, J., Spekkink, W., & Warsen, R. (2025). *Governance Networks in the Public Sector*. New York. https://doi.org/10.4324/9781315887098

Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, *36*(4). doi:10.1016/j.giq.2019.06.002

Nick, F. C., Sänger, N., van der Heijden, S., & Sandholz, S. (2023). Collaboration is key: Exploring the 2021 flood response for critical infrastructures in Germany. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, *91*. doi:10.1016/j.ijdrr.2023.103710

Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.

Ran, B., & Qi, H. (2019). The Entangled Twins: Power and Trust in Collaborative Governance. *Administration and Society*, *51*(4), 607–636. doi:10.1177/0095399718801000

Rorandelli, G. (2021). Proactive E-Services: A Paradigm Shift In Public Service Delivery.

Steelman, T., Nowell, B., Velez, A. L., & Scott, R. (2021). Pathways of Representation in Network Governance: Evidence from Multi-Jurisdictional Disasters. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *31*(4), 723–739. doi:10.1093/jopart/muab004

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi kependudukan, Pub. L. No. 24, BPK RI (2013).

Williams, P. (2002). The Competent Boundary Spanner. *Public Administration*, *80*(1), 103–124. doi:10.1111/1467-9299.00296