

Pelayanan Masyarakat Melalui Aplikasi WargaKu Menggunakan Pendekatan *Co-Creation* di Kota Surabaya

Rohmatul Choiriyah¹, Anggraeny Puspaningtyas², Indah Murti³

¹²³ Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

ARTICLE INFO

Article history:

Received Desember, 2025

Revised Desember, 2025

Accepted Desember, 2025

Available Desember, 2025

[emailpenulis](#)

[choiriyahrohmatul1002@gmail.c](mailto:choiriyahrohmatul1002@gmail.com)

[om](#)

This is an open access article under the [CC BY-SA](#) license.
Copyright © 2023 by Author. Published by Cahaya Ilmu
Bangsa Institute

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji implementasi pelayanan masyarakat melalui aplikasi WargaKu dengan pendekatan *co-creation* di Kota Surabaya. Aplikasi WargaKu merupakan *platform* layanan publik digital yang dikembangkan Pemerintah Kota Surabaya untuk memfasilitasi pengaduan, layanan administrasi, kesehatan, dan perizinan dalam satu sistem terpadu. Pengelolaannya berada di bawah Dinas Komunikasi dan Informatika (Diskominfo) sebagai bagian dari transformasi digital dan penguatan tata kelola pemerintahan berbasis elektronik. Penelitian menggunakan metode kualitatif dengan wawancara terhadap Diskominfo, aparatur kelurahan, dan pengguna aplikasi. Analisis dilakukan menggunakan tujuh indikator *co-creation*: *value co-creation, collaborative partnership, social innovation, inclusivity and equity, transparency and mutual trust, sustainability and capacity building, serta collective ownership and accountability*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa aplikasi WargaKu telah memfasilitasi penciptaan nilai bersama, terutama melalui kemudahan penyampaian laporan dan efisiensi tindak lanjut

oleh kelurahan. Kolaborasi pemerintah, kelurahan, dan masyarakat berjalan cukup efektif melalui mekanisme verifikasi dan respons terhadap laporan. Dari perspektif pengguna, layanan administratif dan fitur pengaduan dianggap memberikan akses yang lebih cepat, fleksibel, dan transparan. Di sisi inovasi sosial, fitur seperti *e-health* dan SSW Alfa terbukti bermanfaat, meskipun pemanfaatannya masih terbatas karena perbedaan literasi digital. Aplikasi juga meningkatkan transparansi melalui pemantauan status laporan secara real time, yang turut memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Namun, penelitian ini juga mengidentifikasi tantangan, antara lain ketimpangan literasi digital, ketidakmerataan kualitas respons, serta rendahnya adopsi layanan inovatif oleh sebagian masyarakat. Penelitian menyimpulkan bahwa WargaKu telah mengadopsi prinsip *co-creation* secara cukup kuat, tetapi masih memerlukan peningkatan inklusivitas dan konsistensi layanan untuk mencapai praktik *co-creation* yang lebih optimal.

Kata Kunci: Pelayanan Publik; *Co-Creation*; Aplikasi WargaKu; *Smart City*

ABSTRACT

This study examines the implementation of community services through the WargaKu application using a co-creation approach in Surabaya City. The WargaKu application is a digital public service platform developed by the Surabaya City Government to facilitate complaints, administrative services, healthcare, and licensing within an integrated system. Its management falls under the Department of Communication and Informatics (Diskominfo) as part of the city's digital

*Corresponding author

E-mail addresses: zukhrufi@gmail.com

transformation and the strengthening of electronic-based governance. The research employs a qualitative method, involving interviews with Diskominfo officials, sub-district officers, and application users. The analysis applies seven co-creation indicators: value co-creation, collaborative partnership, social innovation, inclusivity and equity, transparency and mutual trust, sustainability and capacity building, and collective ownership and accountability. The findings show that the WargaKu application has successfully facilitated value co-creation, particularly through the ease of reporting and the efficiency of follow-up actions by sub-district administrations. Collaboration among the government, sub-district offices, and the community runs effectively through verification and response mechanisms to public reports. From the users' perspective, administrative services and complaint features are perceived as more accessible, flexible, and transparent. In terms of social innovation, features such as e-health and SSW Alfa have proven beneficial, although their utilization remains limited due to differences in digital literacy. The application also enhances transparency by allowing real-time monitoring of report status, thereby strengthening public trust in the government. However, the study also identifies several challenges, including digital literacy disparities, uneven response quality, and low adoption of innovative services among some community groups. The research concludes that WargaKu has fairly well adopted the principles of co-creation but still requires improvements in inclusivity and service consistency to achieve a more optimal co-creation practice.

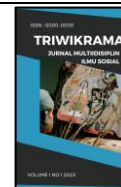
Keywords: Public Service; Co-Creation; WargaKu Application; Smart City

1. PENDAHULUAN

Pelayanan masyarakat adalah rangkaian kegiatan pemenuhan kebutuhan layanan sesuai peraturan perundang-undangan bagi setiap masyarakat negara, mencakup barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara (Agung, 2009). Di Indonesia, definisi, asas, hak atau kewajiban pengguna atau penyelenggara, serta standar pelayanan diatur komprehensif dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang menegaskan kewajiban negara melayani masyarakat untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasar serta pentingnya membangun kepercayaan publik melalui peningkatan kualitas layanan. Layanan publik di Indonesia mencakup berbagai sektor strategis, antara lain pelayanan administrasi kependudukan, kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, transportasi, perizinan usaha, layanan sosial, serta infrastruktur dasar. Kualitas layanan dilakukan dengan salah satunya perbaikan sistem layanan (Agung, 2009; JDIH BPK, 2009).

Seiring dengan adanya perkembangan teknologi informasi dan komunikasi saat ini membuat pelayanan publik dapat dilakukan menggunakan teknologi untuk memudahkan dalam mendapatkan pelayanan. Salah satunya yaitu dalam pengaduan pelayanan publik yang menggunakan media elektronik seperti website dan aplikasi yang dapat dijangkau kapanpun dan dimanapun, sehingga dapat menghasilkan pelayanan yang efektif dan efisien. Untuk memastikan efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan publik, pentingnya kemajuan teknologi informasi juga terbukti sebagai solusi yang tidak bisa diabaikan dalam memenuhi aspek transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat. Pengembangan integrasi sistem pemerintahan melalui platform informasi online harus terus diprioritaskan, khususnya dalam penyelenggaraan layanan, sehingga dapat memfasilitasi ketersediaan data dan informasi yang bisa diakses secara cepat, tepat, dan aman oleh instansi pemerintah. Transformasi ini ditopang oleh pertumbuhan pengguna internet yang konsisten. Survei Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII) mencatat pengguna internet 79,5% pada 2024 ($\pm 221,6$ juta pengguna) dan menembus 80,66% pada 2025 ($\pm 229,4$ juta pengguna). Angka ini menggambarkan semakin besarnya basis pengguna yang siap memanfaatkan layanan digital, sekaligus menuntut pemerintah menyediakan kanal pelayanan yang andal, aman, dan ramah pengguna. Tren kenaikan ini berkelanjutan dibandingkan 2022-2024 dan memperkuat urgensi transformasi layanan publik ke kanal digital yang terpadu dan berskala nasional (APJII, 2024; F.Santika, 2024; Wafa, 2025).

Namun dalam praktiknya, pelayanan publik di Indonesia menghadapi tantangan yang cukup kompleks. Laporan Ombudsman Republik Indonesia tahun 2024 mencatat peningkatan jumlah aduan masyarakat, dari 8.452 laporan pada tahun 2023 menjadi 10.846 laporan pada tahun 2024.



Aduan ini umumnya terkait dengan maladministrasi, keterlambatan pelayanan, rendahnya kompetensi aparatur, hingga kurangnya transparansi dan akuntabilitas. Laporan Tahunan Ombudsman juga menyoroti area perbaikan lintas sektor (Najih, 2025).

Isu buruknya kualitas pelayanan publik di Indonesia juga mendapat perhatian dari berbagai studi akademis. Penelitian oleh (Dwiyanto, 2018) menegaskan bahwa rendahnya kualitas pelayanan publik berakar dari lemahnya tata kelola pemerintahan, resistensi aparatur birokrasi terhadap inovasi, serta minimnya partisipasi masyarakat dalam proses pelayanan. Dengan demikian, perbaikan kualitas pelayanan tidak hanya bisa dilakukan melalui aspek teknis, melainkan juga memerlukan pendekatan *good governance* yang menekankan transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan efektivitas.

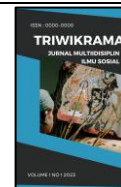
Pemerintah pusat telah merumuskan berbagai kebijakan strategis untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik. Salah satunya adalah penerapan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) melalui Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018. SPBE bertujuan untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang transparan, efektif, efisien, dan akuntabel melalui pemanfaatan teknologi informasi. Kebijakan lain adalah Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia, yang menekankan pentingnya integrasi data antar instansi agar proses perumusan kebijakan dan pelayanan publik lebih berbasis bukti (JDIH Perpunas, 2019).

Selain itu, pemerintah pusat juga mendorong percepatan pelayanan terpadu melalui Mal Pelayanan Publik (MPP) berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 23 Tahun 2017 yang diperkuat dengan Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2021. Melalui MPP, pemerintah daerah dituntut menghadirkan layanan terpadu lintas instansi dalam satu pintu sehingga masyarakat dapat mengakses layanan dengan lebih mudah, cepat, dan transparan (JDIH BPK, 2017; Kantor Staf Presiden, 2019; Najih, 2025).

Provinsi Jawa Timur sebagai salah satu provinsi dengan jumlah penduduk terbesar di Indonesia turut menindaklanjuti kebijakan nasional terkait pelayanan publik digital. Pemerintah Provinsi Jawa Timur telah mengeluarkan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 81 Tahun 2020 tentang Satu Data Jawa Timur serta berbagai kebijakan implementasi SPBE di tingkat provinsi. Indeks SPBE Jawa Timur pada periode 2023-2024 berada dalam kategori “sangat baik”, yang merefleksikan komitmen kuat pemerintah daerah dalam integrasi pelayanan berbasis teknologi (JDIH Jatim Prov, 2020). Kota Surabaya sebagai Ibu kota Provinsi Jawa Timur memiliki jumlah penduduk yaitu 3,02 juta jiwa data per 2024. Angka ini bertambah dibanding 2023 dan lebih tinggi dibanding Desember 2021. Selama lima tahun terakhir, rata-rata pertumbuhan tahunan (CAGR) jumlah penduduk di wilayah ini sebesar 0,82%. Pertumbuhan ini lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan lima tahun sebelumnya yang tercatat 0,36%.

Meningkatnya pertumbuhan jumlah penduduk di Kota Surabaya membuat tantangan yang kompleks dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Sebagai kota metropolitan terbesar kedua di Indonesia, Kota Surabaya dihadapkan pada berbagai isu perkotaan, seperti kepadatan penduduk, mobilitas dan transportasi, kesenjangan akses layanan publik, pengelolaan sampah, serta kebutuhan pelayanan administrasi kependudukan yang terus meningkat. Namun demikian, Kota Surabaya mampu menunjukkan komitmennya dalam meningkatkan kualitas layanan publik. Hal ini dibuktikan dengan capaian pada tahun 2023, ketika Kota Surabaya mewakili Provinsi Jawa Timur meraih Penghargaan Predikat Penilaian Kepatuhan Penyelenggaraan Pelayanan Publik oleh Ombudsman.

Di tingkat kota, Surabaya sebagai ibu kota provinsi dan salah satu kota metropolitan terbesar di Indonesia menghadapi tantangan besar dalam penyediaan pelayanan publik. Dengan jumlah penduduk lebih dari 3 juta jiwa, Surabaya menghadapi dinamika sosial-ekonomi yang kompleks

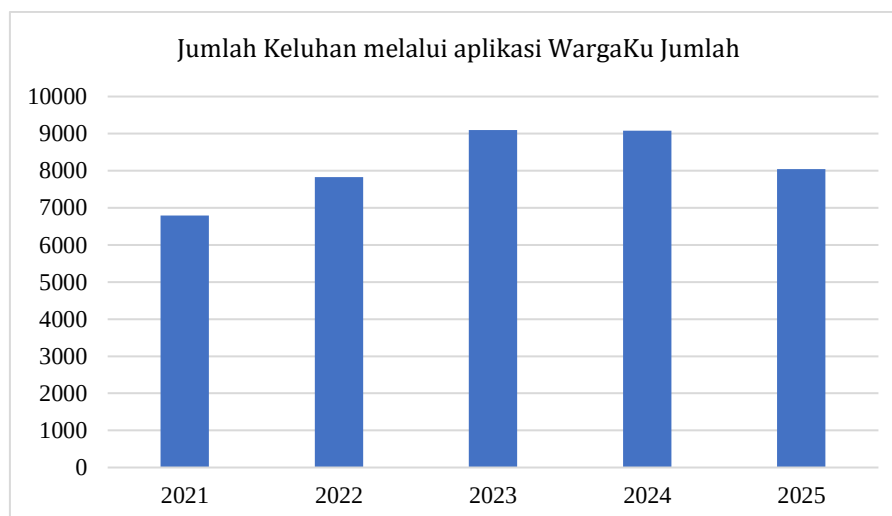


diantaranya: kepadatan tinggi, arus mobilitas harian, kebutuhan layanan yang beragam (kependudukan, perizinan, kesehatan, lingkungan), serta ekspektasi masyarakat terhadap layanan yang cepat dan akuntabel. Publikasi resmi BPS “Kota Surabaya Dalam Angka 2024” dan publikasi kependudukan Disdukcapil memberikan gambaran demografi, distribusi usia, dan tren pertumbuhan yang menjadi faktor penentu perancangan layanan digital yang cepat, transparan, dan mudah diakses semakin meningkat. (BPS Kota Surabaya, 2024; Disdukcapil Kota Surabaya, 2024).

Pemerintah Kota Surabaya merespons hal ini dengan berbagai inovasi digital, salah satunya melalui aplikasi WargaKu (WargaKu, 2024). WargaKu adalah aplikasi layanan publik berbasis mobile atau web milik Pemerintah Kota Surabaya untuk mengakses berbagai layanan, menyampaikan keluhan atau aspirasi, dan memantau tindak lanjutnya. Aplikasi ini menjadi kanal interaksi dua arah pemerintah kota dengan masyarakat dalam kerangka *smart city*. *Smart city* didefinisikan sebagai kota yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) untuk meningkatkan efisiensi layanan, memperbaiki kualitas hidup masyarakat, serta memastikan keberlanjutan (Nam & Pardo, 2011) dan pelayanan berbasis data (Budiman, 2024; May & Fanida, 2022; WargaKu, 2024). Dasar hukum pengembangan aplikasi WargaKu tercantum dalam Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 82 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya yang dimana aplikasi WargaKu merupakan layanan publik yang berada di bawah kewenangan Dinas Komunikasi dan Informatika.

WargaKu merupakan singkatan dari Wadah Aspirasi Rukun Warga, Rukun Tetangga, dan Kampung Unggul. Aplikasi ini dirancang untuk memudahkan masyarakat Kota Surabaya dalam mengakses berbagai layanan publik melalui satu platform terpadu. Diluncurkan pada tahun 2021 menggantikan aplikasi sebelumnya (SapaWarga) oleh Pemkot Surabaya, WargaKu hadir untuk mengintegrasikan layanan publik di berbagai bidang seperti pengaduan, perizinan, kependudukan, kesehatan, dan lain-lain. Aplikasi WargaKu pertama kali diperkenalkan oleh Pemerintah Kota Surabaya pada tahun 2020 sebagai bagian dari strategi menuju kota cerdas (*Smart City*). Aplikasi ini dikembangkan oleh Dinas Komunikasi dan Informatika (Diskominfo) Kota Surabaya dengan tujuan utama memudahkan masyarakat dalam mengakses berbagai layanan publik secara digital. Seiring waktu, fitur-fitur aplikasi ini terus diperbarui agar semakin relevan dengan kebutuhan masyarakat. Aplikasi WargaKu tersedia dalam dua versi, yaitu berbasis web dan mobile application (Android/iOS).

Sejak diluncurkan, pengguna aplikasi WargaKu laki-laki sebanyak 14.607 dan perempuan 6.025 (Anggrahini - Layanan PPID Diskominfo Kota Surabaya, 2025). Dengan banyaknya pengguna aplikasi WargaKu, aplikasi telah mengalami beberapa kali pembaruan. Pemerintah Kota Surabaya rutin melakukan evaluasi melalui rating dan ulasan masyarakat di *Google Play Store/App Store*, serta survei internal Diskominfo. Kelebihan dari aplikasi ini yaitu respon cepat, transparansi meningkat, layanan lebih mudah diakses. Aplikasi WargaKu merupakan salah satu inovasi layanan publik digital di Kota Surabaya yang mengusung pendekatan *co-creation*, yakni melibatkan partisipasi masyarakat secara langsung dalam penyampaian aspirasi, keluhan, maupun usulan perbaikan layanan. Melalui aplikasi ini, masyarakat tidak hanya menjadi pengguna, tetapi juga kontributor informasi yang membantu pemerintah kota dalam meningkatkan kualitas tata kelola pelayanan publik. Perkembangan partisipasi masyarakat melalui penyampaian keluhan juga dapat diamati melalui sistem. Berikut data keluhan yang masuk melalui aplikasi WargaKu selama periode 2021-2025:



Gambar 1. Jumlah Keluhan melalui Aplikasi WargaKu

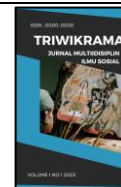
Sumber: Anggrahini (Layanan PPID Diskominfo Kota Surabaya, 2025)

Diagram menunjukkan perkembangan jumlah keluhan yang masuk melalui aplikasi WargaKu selama periode 2021-2025. Secara umum, tren keluhan mengalami peningkatan pada awal periode, kemudian menurun pada tahun terakhir. Jumlah keluhan meningkat signifikan dari 6.796 keluhan pada 2021 menjadi 7.825 pada 2022, lalu melonjak ke puncaknya sebesar 9.097 keluhan pada 2023. Kenaikan ini dapat mengindikasikan bahwa terjadi meningkatnya penggunaan aplikasi WargaKu oleh masyarakat. Meningkatnya kesadaran masyarakat dalam melaporkan permasalahan. Adanya penambahan fitur yang memudahkan pelaporan.

Pada periode 2024, keluhan hanya sedikit menurun menjadi 9.082. Data ini menunjukkan bahwa volume laporan masih tinggi dan relatif stabil. Hal ini bisa mengindikasikan bahwa masyarakat tetap aktif memanfaatkan aplikasi. Permasalahan publik masih muncul dengan intensitas yang relatif sama. Pada periode 2025, jumlah keluhan turun cukup signifikan menjadi 8.047 keluhan. Penurunan ini dapat disebabkan oleh beberapa faktor seperti perbaikan pelayanan publik sehingga mengurangi jumlah masalah yang dilaporkan. Optimalisasi respons dan penyelesaian aduan. Kemungkinan penurunan penggunaan aplikasi atau perpindahan kanal pengaduan.

Aplikasi WargaKu menjadi contoh nyata implementasi konsep *co-creation*. Menurut (Voorberg et al., 2015), *co-creation* adalah proses kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat dalam merancang, mengimplementasikan, dan mengevaluasi layanan publik. Melalui forum interaktif dan kanal pengaduan, WargaKu membuka ruang partisipasi masyarakat dalam perbaikan layanan, sehingga pelayanan publik tidak lagi bersifat *top-down*, melainkan hasil kolaborasi antara negara dan masyarakat. Penerapan *co-creation* pada layanan digital seperti WargaKu juga sejalan dengan paradigma *New Public Service* (NPS) yang menekankan bahwa pemerintah tidak hanya melayani masyarakat sebagai “klien” melainkan sebagai “citizen” yang memiliki peran aktif dalam proses pelayanan publik (Denhardt & Denhardt, 2015).

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa aplikasi WargaKu merupakan inovasi strategis Pemerintah Kota Surabaya dalam mewujudkan pelayanan publik berbasis digital dan partisipatif. Namun, efektivitasnya sangat bergantung pada sejauh mana masyarakat terlibat dalam proses *co-creation*. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting untuk menggali bagaimana aplikasi WargaKu dikelola, bagaimana partisipasi masyarakat diwujudkan, serta bagaimana *co-creation* dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik di Surabaya.



TINJAUAN PUSTAKA

Teori Pelayanan Publik

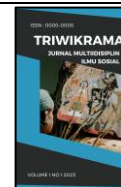
Pelayanan publik didefinisikan sebagai serangkaian kegiatan pemenuhan kebutuhan masyarakat yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Menurut (Osborne & Brown, 2017), inovasi pelayanan publik terjadi ketika pemerintah menerapkan cara baru yang meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan kualitas layanan. Inovasi layanan publik merujuk pada penerapan ide, proses, atau teknologi baru untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat. (Osborne & Brown, 2017) menyatakan bahwa inovasi publik mencakup penciptaan layanan baru, modifikasi proses, serta penggunaan teknologi digital dalam tata Kelola. Adapun pelayanan publik dapat dinyatakan berhasil apabila pemerintah telah memberikan pelayanan terbaiknya kepada masyarakat. Dalam memberikan layanan terbaik kepada masyarakat pemerintah melakukan inovasi pelayanan publik. Inovasi pelayanan publik adalah terobosan dalam bentuk gagasan, cara, atau metode baru yang memberikan manfaat signifikan bagi masyarakat (KemenPAN-RB, 2018). Di era digital, inovasi pelayanan publik menekankan *user-centric services*, kemudahan akses, dan transparansi. Surabaya memiliki beberapa inovasi digital, salah satunya aplikasi WargaKu.

Paradigma Pelayanan Publik

Perkembangan paradigma pelayanan publik menunjukkan evolusi panjang dari birokrasi tradisional menuju model kolaboratif modern. *Old Public Administration* (OPA) menjadi paradigma awal yang menekankan hierarki, aturan formal, dan kepastian prosedur. Meskipun menjamin stabilitas dan keteraturan, OPA sering dianggap tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Sebagai kritik terhadap kelemahan birokratis, muncul *New Public Management* (NPM) pada 1980-an yang mengadopsi prinsip manajemen sektor swasta. Paradigma ini menekankan efisiensi, orientasi hasil, kompetisi, dan pandangan bahwa masyarakat adalah pelanggan. Namun, fokus pasar yang dominan menjadikan NPM dikritik karena mengurangi nilai demokrasi dan kepentingan publik. Menanggapi kelemahan tersebut, *New Public Service* (NPS) hadir dengan prinsip "*to serve, not to steer*". Paradigma ini memandang masyarakat sebagai pemilik kepentingan publik dan menempatkan partisipasi, demokrasi, serta kolaborasi sebagai inti pelayanan publik. Birokrasi berperan sebagai fasilitator dalam menciptakan nilai publik bersama masyarakat. Perkembangan selanjutnya melahirkan paradigma *Good Governance*, yang menekankan tata kelola pemerintahan yang transparan, akuntabel, efektif, responsif, dan berorientasi pada supremasi hukum. Kolaborasi multipihak (pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil) menjadi kunci dalam mendorong pemerintahan yang bersih dan terpercaya. Paradigma terkini ditandai dengan pendekatan *co-creation*, yakni kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat sejak tahap perumusan, pelaksanaan, hingga evaluasi layanan. *Co-creation* menempatkan masyarakat sebagai mitra sejajar dan mendorong inovasi layanan publik melalui interaksi langsung, didukung oleh *platform* digital, komunikasi terbuka, dan pengembangan kapasitas. Meskipun menjanjikan, pendekatan ini menghadapi tantangan seperti budaya birokrasi hierarkis dan kesenjangan digital. Secara keseluruhan, evolusi paradigma pelayanan publik bergerak dari "melayani masyarakat" menuju "melayani bersama masyarakat". Pergeseran ini menuntut pemerintah membuka ruang partisipasi, membangun kepercayaan, dan menciptakan layanan yang lebih adaptif, inklusif, serta berkelanjutan.

Co-Creation

Co-creation merupakan pendekatan kolaboratif yang melibatkan pemerintah, masyarakat, dan pemangku kepentingan lain dalam merancang, melaksanakan, serta mengevaluasi layanan publik. Pendekatan ini tidak sekadar meningkatkan partisipasi, tetapi membangun kolaborasi sejajar antara penyedia layanan dan pengguna. Menurut (Voorberg et al., 2014), *co-creation* dapat meningkatkan kualitas kebijakan dan layanan melalui keterlibatan aktif masyarakat,



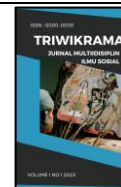
sementara (Osborne, 2017) menegaskan bahwa *co-creation* menciptakan nilai publik melalui kerja sama yang intens antara kedua belah pihak. Dalam konteks aplikasi WargaKu, *co-creation* diwujudkan melalui penyampaian pengaduan dan saran, kolaborasi masyarakat dengan pemerintah dalam menyelesaikan masalah publik, serta integrasi layanan sesuai kebutuhan masyarakat. Pendekatan ini memperkuat inovasi, legitimasi kebijakan, dan rasa kepemilikan masyarakat terhadap layanan publik. *Co-creation* juga membangun *feedback loop* berkelanjutan sehingga pelayanan publik tidak lagi *top-down*, tetapi responsif dan berbasis kebutuhan nyata masyarakat. Literatur menegaskan bahwa *co-creation* merupakan inti inovasi sektor publik dan berfungsi memperkuat keadilan sosial. Masyarakat tidak hanya berperan sebagai penerima layanan, tetapi juga sebagai pelaku aktif sekaligus penilai nilai publik. Praktiknya didasarkan pada tujuh prinsip utama: penciptaan nilai bersama, kemitraan kolaboratif, inovasi sosial, inklusivitas, transparansi berbasis kepercayaan, keberlanjutan melalui penguatan kapasitas, serta kepemilikan dan akuntabilitas kolektif. Prinsip-prinsip ini memastikan bahwa *co-creation* benar-benar terintegrasi dalam desain layanan. Berbagai kota pintar dunia telah berhasil menerapkan *co-creation*, seperti Decidim Barcelona yang membuka partisipasi digital dalam kebijakan publik, *e-governance* Estonia yang melibatkan masyarakat dalam perancangan layanan digital, dan *Living Labs* Helsinki untuk solusi transportasi serta lingkungan. Praktik internasional ini menunjukkan bahwa keterlibatan masyarakat merupakan indikator utama keberhasilan *smart city*. Pendekatan *co-creation* juga penting untuk mengurangi kesenjangan digital. Dengan melibatkan masyarakat sejak tahap desain aplikasi WargaKu, layanan publik menjadi lebih inklusif, adil, dan dapat diakses oleh seluruh kelompok masyarakat. Secara keseluruhan, *co-creation* memperkuat transformasi digital pemerintah dan memastikan bahwa inovasi layanan membawa manfaat merata bagi semua masyarakat.

2. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus untuk memahami secara mendalam bagaimana pelayanan publik melalui aplikasi WargaKu di Kota Surabaya berjalan dalam konteks *co-creasi*. Pendekatan ini dipilih karena mampu menggali pengalaman, interaksi, serta makna yang dibangun antara pemerintah dan masyarakat dalam penggunaan layanan digital. Studi kasus memungkinkan peneliti menelaah fenomena kontemporer secara utuh, termasuk bagaimana aplikasi dirancang, diimplementasikan, serta dimanfaatkan oleh masyarakat dan pemerintah. Fokus utama penelitian diarahkan pada implementasi *co-creation* dalam penggunaan aplikasi WargaKu, dengan menilai bagaimana masyarakat dan pemerintah berkolaborasi dalam menciptakan nilai pelayanan. Analisis menggunakan tujuh kriteria *co-creation*, yaitu: 1.) *Value Co-Creation* (Penciptaan Nilai Bersama), 2.) *Collaborative Partnership* (Kemitraan Kolaboratif), 3.) *Social Innovation* (Inovasi Sosial), 4. *Inclusivity and Equity* (Inklusivitas dan Keadilan Sosial), 5.) *Transparency and Mutual Trust* (Transparansi dan Kepercayaan Timbal Balik), 6.) *Sustainability and Capacity Building* (Keberlanjutan dan Penguatan Kapasitas), 7.) *Collective Ownership and Accountability* (Kepemilikan Kolektif dan Akuntabilitas Bersama) Penelitian juga menilai pengalaman pengguna terkait kemudahan aplikasi, kualitas interaksi, dan kepuasan layanan. Lokasi penelitian berada di Kota Surabaya, khususnya pada Dinas Komunikasi dan Informatika sebagai pengelola aplikasi serta unit pelayanan publik tingkat kecamatan dan kelurahan. Penelitian melibatkan masyarakat pengguna maupun non-pengguna aplikasi untuk menangkap variasi akses digital masyarakat. Pemilihan lokasi ini memungkinkan peneliti menggambarkan kondisi nyata pemanfaatan WargaKu dalam pelayanan publik digital serta dinamika partisipatif yang terjadi di kota berbasis *smart city* tersebut.

*Corresponding author

E-mail addresses: zukhrufii@gmail.com



Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan dua jenis sumber data, yaitu data primer dan data sekunder, untuk memperoleh pemahaman komprehensif mengenai implementasi *co-creation* dalam aplikasi WargaKu. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dan observasi langsung terhadap pengguna dan pengelola aplikasi WargaKu. Informan terdiri dari pejabat Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya, perangkat kelurahan, serta masyarakat yang merupakan pengguna aktif aplikasi. Data primer ini menggambarkan pengalaman nyata, persepsi, dan bentuk partisipasi masyarakat dalam proses *co-creation* layanan publik digital. Sementara itu, data sekunder dikumpulkan dari dokumen resmi pemerintah terkait *smart city*, kebijakan pelayanan publik digital, laporan program, artikel ilmiah, dan publikasi media mengenai aplikasi WargaKu. Sumber sekunder ini berfungsi untuk memperkuat analisis dan memberikan konteks teoretis serta kebijakan yang relevan. Integrasi kedua sumber data tersebut memungkinkan analisis yang mendalam dan valid, karena menggabungkan pengalaman empiris masyarakat dengan kerangka konseptual dan bukti dokumenter. Pendekatan ini memastikan penelitian mampu menilai secara utuh bagaimana *co-creation* diwujudkan dalam pelayanan publik berbasis aplikasi digital di Surabaya.

Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan tiga teknik utama dalam pengumpulan data, yaitu wawancara, observasi, dan dokumentasi. Wawancara mendalam dilakukan kepada pengguna aplikasi WargaKu, aparatur pemerintah, serta dinas pengelola sistem untuk menggali pengalaman, persepsi, dan kendala yang terkait dengan praktik *co-creation* dalam layanan publik digital. Selain itu, observasi partisipatif dilakukan baik secara online maupun offline untuk melihat secara langsung interaksi pengguna dengan aplikasi serta pola komunikasi masyarakat dengan aparatur. Teknik ini memberikan gambaran nyata mengenai bagaimana proses *co-creation* terjadi dalam penggunaan aplikasi WargaKu. Data pendukung juga dikumpulkan melalui dokumentasi berupa laporan pemerintah, arsip digital, dan data penggunaan aplikasi yang berfungsi memperkuat temuan lapangan. Sesuai pandangan (Sugiyono, 2019), kombinasi ketiga teknik tersebut memungkinkan triangulasi sehingga meningkatkan validitas dan kedalaman pemahaman terhadap fenomena yang diteliti.

Analisi Data

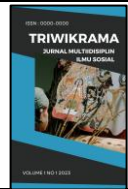
Penelitian ini menggunakan teknik analisis data model (Miles, Huberman, dan Saldaña, 2014) yang terdiri dari empat tahapan. Pertama, pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi terkait penggunaan aplikasi WargaKu. Kedua, reduksi data dilakukan dengan menyeleksi dan memfokuskan informasi penting untuk menemukan pola dan tema yang relevan dengan praktik *co-creation*. Ketiga, penyajian data disusun dalam bentuk narasi atau tabel untuk memperjelas hubungan antaraktor, hambatan, serta peluang dalam implementasi *co-creation*. Keempat, penarikan kesimpulan dilakukan secara bertahap melalui verifikasi berkelanjutan hingga diperoleh temuan akhir yang menjawab fokus penelitian. Model analisis ini membantu peneliti memahami secara mendalam peran aplikasi WargaKu dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik berbasis kolaborasi.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

HASIL

a. *Value Co-Creation* (Penciptaan Nilai Bersama)

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses *value co-creation* pada layanan publik digital melalui WargaKu terbentuk dari kolaborasi antara Diskominfo, kelurahan, dan masyarakat. Ketiga pihak tersebut berkontribusi dalam pembentukan kualitas layanan melalui pemberian masukan,



pemantauan, serta tindak lanjut laporan. Diskominfo menegaskan bahwa pengembangan aplikasi bersifat adaptif, dilakukan melalui evaluasi rutin berbasis masukan masyarakat dari berbagai kanal. Pembaruan fitur selalu diarahkan untuk menyelesaikan persoalan nyata sehingga layanan lebih relevan dan meningkatkan kepuasan pengguna. Di tingkat operasional, sejumlah kelurahan menyatakan bahwa WargaKu mempermudah pemantauan, mempercepat tindak lanjut, serta meningkatkan efisiensi administrasi. Kelurahan Osowilangun dan Sememi menilai aplikasi mampu memenuhi kebutuhan masyarakat dengan respons cepat terhadap laporan, sedangkan Kelurahan Kandangan menekankan pentingnya standar respons 1x24 jam sebagai bentuk komitmen pelayanan. Kelurahan Romokalisari juga menggarisbawahi bahwa aplikasi menyederhanakan proses administrasi dan memastikan akurasi pelayanan. Dari sisi masyarakat, WargaKu dinilai memberikan kemudahan akses dalam pelaporan dan layanan administrasi. Informan menyebutkan bahwa laporan langsung terhubung ke dinas terkait, layanan administrasi terselesaikan lebih cepat, dan informasi publik menjadi lebih mudah diakses dalam satu aplikasi. Secara keseluruhan, penyajian data menunjukkan bahwa WargaKu berhasil membangun penciptaan nilai bersama melalui peran aktif pemerintah, kelurahan, dan masyarakat. Kolaborasi ini menghasilkan pelayanan publik yang lebih cepat, mudah, dan relevan, serta mendukung peningkatan kualitas layanan secara berkelanjutan.

b. Collaborative Partnership (Kemitraan Kolaboratif)

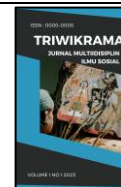
Hasil penelitian menunjukkan bahwa kemitraan kolaboratif pada pengelolaan aplikasi WargaKu terbangun melalui kerja sama erat antara Diskominfo, OPD, kelurahan, RT/RW, komunitas (KIM), dan masyarakat. Kolaborasi ini menjadi fondasi penting agar proses pelayanan publik digital berjalan responsif, terkoordinasi, dan sesuai kebutuhan masyarakat. Diskominfo menjelaskan bahwa koordinasi dilakukan melalui rapat rutin dengan OPD, kelurahan, dan komunitas. Forum ini digunakan untuk menyampaikan perkembangan aplikasi, menerima masukan, serta membahas tindak lanjut laporan, yang kemudian menjadi dasar pengembangan fitur baru. Hal ini menunjukkan bahwa kolaborasi bersifat aktif, dua arah, dan melibatkan proses pengambilan keputusan. Di tingkat operasional kelurahan, aplikasi WargaKu mempermudah koordinasi lintas-OPD dan mempercepat tindak lanjut laporan. Kelurahan Osowilangun menilai bahwa pelaporan dapat diteruskan langsung ke OPD terkait, sehingga alur penanganan menjadi lebih cepat. Kelurahan Sememi, Kandangan, dan Romokalisari menegaskan bahwa pelibatan RT/RW merupakan elemen penting dalam proses verifikasi dan tindak lanjut, baik melalui aplikasi maupun kanal komunikasi informal seperti *WhatsApp*, yang membuat koordinasi berlangsung lebih efektif. Dari perspektif masyarakat, pola kolaborasi ini memberikan dampak positif terhadap kecepatan penanganan laporan dan transparansi. Pengguna merasakan bahwa mereka tidak hanya melapor, tetapi juga dilibatkan dalam proses tindak lanjut melalui pemberitahuan perkembangan laporan. Selain itu, koordinasi antara masyarakat dan OPD juga terjadi secara daring maupun luring, menunjukkan kesinambungan interaksi. Secara keseluruhan, temuan ini menunjukkan bahwa WargaKu mampu membangun kemitraan kolaboratif yang kuat antara pemerintah dan masyarakat. Kolaborasi formal melalui aplikasi dan informal melalui komunikasi langsung memungkinkan layanan publik ditangani secara lebih cepat, terbuka, dan saling mendukung.

c. Social Innovation (Inovasi Sosial)

Hasil penelitian menunjukkan bahwa WargaKu berfungsi sebagai inovasi sosial yang mengintegrasikan berbagai layanan publik dalam satu aplikasi terpadu. Inovasi ini muncul dari kolaborasi pemerintah, masyarakat, komunitas, serta peserta magang yang terlibat dalam

*Corresponding author

E-mail addresses: zukhrufii@gmail.com



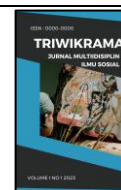
pengembangan fitur dan perbaikan layanan. Diskominfo menegaskan bahwa inovasi tampak pada sistem pelaporan yang langsung terhubung dengan OPD terkait, integrasi banyak layanan dalam satu *platform*, serta keterlibatan masyarakat melalui kanal pengaduan dan KIM sebagai sumber ide pengembangan. Di tingkat kelurahan, inovasi sosial dirasakan melalui peningkatan efisiensi, percepatan layanan, serta kemudahan koordinasi antar-OPD. Kelurahan Osowilangun, Sememi, Kandangan, dan Romokalisari menilai bahwa aplikasi mempercepat proses administrasi, memperbaiki alur komunikasi, dan menciptakan pola interaksi baru yang lebih terbuka, termasuk melalui jalur informal seperti penyampaian langsung kepada pimpinan daerah. Dari sisi masyarakat, beberapa layanan seperti pengantar nikah, *e-health*, dan SSW Alfa dinilai inovatif karena mempermudah akses layanan administrasi dan pengaduan. Namun, sebagian pengguna menyoroti bahwa pemanfaatan inovasi belum merata karena kendala literasi digital dan preferensi terhadap layanan manual, sehingga dampak inovasi belum sepenuhnya optimal. Secara keseluruhan, inovasi sosial dalam WargaKu tercermin dari kemampuan aplikasi menyederhanakan layanan, mempercepat respons pemerintah, serta membuka ruang keterlibatan masyarakat dalam pengembangan layanan publik. Meski tantangan adopsi masih ada, WargaKu telah memberikan dasar kuat bagi transformasi pelayanan publik berbasis teknologi.

d. *Inclusivity and Equity* (Inklusivitas dan Keadilan Sosial)

Upaya pemerintah Kota Surabaya untuk memastikan inklusivitas pemanfaatan WargaKu dilakukan melalui strategi yang menjangkau seluruh kelompok masyarakat, termasuk mereka yang memiliki keterbatasan literasi digital. Diskominfo menekankan penyederhanaan tampilan aplikasi, sosialisasi berkelanjutan melalui KIM dan kelurahan, serta pendampingan langsung agar kelompok rentan tetap dapat mengakses layanan. Di tingkat kelurahan, pendampingan diberikan melalui bantuan pelayanan manual, arahan langsung oleh staf, serta pelibatan RT/RW untuk menjangkau masyarakat yang kesulitan. Sejumlah kelurahan juga menerapkan pendekatan aktif melalui kunjungan rumah (*jemput bola*), bahkan menyediakan pelatihan khusus seperti bahasa isyarat untuk melayani penyandang disabilitas. Dari perspektif masyarakat, rendahnya literasi digital menjadi hambatan utama, sehingga banyak masyarakat tetap mengandalkan bantuan kelurahan. Temuan ini menunjukkan bahwa inklusivitas WargaKu dibangun melalui kombinasi desain aplikasi yang mudah, dukungan lapangan yang intensif, serta sistem pelayanan alternatif bagi kelompok rentan.

e. *Transparency and Mutual Trust* (Transparansi dan Kepercayaan Timbal Balik)

Transparansi dalam aplikasi WargaKu diwujudkan melalui fitur pemantauan laporan secara *real-time*, yang memungkinkan masyarakat melihat tahapan penanganan mulai dari penerimaan hingga penyelesaian. Diskominfo juga menekankan keamanan data melalui sistem enkripsi dan kontrol akses untuk memperkuat kepercayaan pengguna. Kelurahan di berbagai wilayah memanfaatkan notifikasi laporan untuk mempercepat tindak lanjut, sembari tetap menyediakan bantuan langsung bagi masyarakat yang lebih memilih pelayanan manual. Transparansi juga diwujudkan melalui keterbukaan terhadap ketidakpuasan masyarakat dan ruang klarifikasi atas hasil tindak lanjut laporan. Dari sisi masyarakat, fitur status laporan dianggap membantu memantau perkembangan aduan, meskipun sebagian menilai bahwa kualitas respons belum selalu konsisten. Secara umum, WargaKu dinilai mampu meningkatkan akuntabilitas dan memperkuat kepercayaan timbal balik antara masyarakat dan pemerintah melalui keterbukaan proses serta responsivitas kelurahan.



f. Sustainability and Capacity Building (Keberlanjutan dan Penguatan Kapasitas)

Keberlanjutan layanan WargaKu diwujudkan melalui pembaruan sistem yang dilakukan secara rutin serta penguatan kapasitas aparatur dan masyarakat. Diskominfo menekankan strategi jangka panjang berupa penyesuaian fitur sesuai kebutuhan masyarakat, integrasi layanan antar-OPD, peningkatan keamanan data, serta pelatihan berkelanjutan untuk mendukung literasi digital. Pada tingkat pelaksana, kelurahan menjalankan sosialisasi secara bertahap dan memanfaatkan jejaring RT/RW sebagai perpanjangan tangan informasi, terutama ketika waktu sosialisasi langsung terbatas. Beberapa kelurahan menerapkan pendekatan aktif melalui sosialisasi berkala, evaluasi rutin, pertemuan bulanan dengan mitra lokal, serta pelatihan daring mingguan bagi aparatur untuk memastikan kesiapan pelayanan digital. Dari sisi masyarakat, keberlanjutan dipersepsikan melalui pembaruan aplikasi yang cukup sering. Namun mereka menilai pembaruan teknis perlu diimbangi dengan peningkatan sosialisasi, percepatan tindak lanjut laporan, dan perbaikan gangguan sistem. Secara keseluruhan, keberlanjutan WargaKu bergantung pada harmonisasi antara inovasi teknologi, kesiapan aparatur melalui pelatihan berkelanjutan, serta peningkatan literasi digital masyarakat agar aplikasi dapat dimanfaatkan secara optimal dalam jangka panjang.

g. Collective Ownership and Accountability (Kepemilikan Kolektif dan Akuntabilitas Bersama)

Kepemilikan kolektif terhadap WargaKu tumbuh melalui keterlibatan aktif pemerintah, kelurahan, dan masyarakat dalam pengembangan, penggunaan, dan evaluasi layanan. Diskominfo menyediakan ruang masukan terbuka melalui forum diskusi, fitur pengaduan, dan kontribusi KIM sehingga masyarakat diposisikan sebagai mitra dalam penyempurnaan aplikasi. Pada level pelaksana, kelurahan menjadi penghubung utama dengan menjalankan evaluasi rutin, sosialisasi berjenjang melalui RT/RW, distribusi tutorial, serta forum komunikasi daring. Pola ini menjaga aliran informasi tetap transparan sekaligus memperkuat partisipasi masyarakat dalam memantau kualitas layanan. Dari sisi masyarakat, respon cepat terhadap laporan menjadi indikator bahwa akuntabilitas pemerintah berjalan. Masyarakat juga berperan aktif menyebarkan informasi tentang aplikasi ke lingkungan sekitarnya, sehingga penggunaan WargaKu meluas secara organik. Secara keseluruhan, kepemilikan kolektif terbentuk melalui hubungan timbal balik antara pemerintah yang responsif, kelurahan yang memfasilitasi komunikasi berjenjang, dan masyarakat yang aktif memberikan masukan serta turut menyosialisasikan aplikasi. Mekanisme ini menciptakan akuntabilitas bersama dan memperkuat WargaKu sebagai *platform* pelayanan publik berbasis partisipasi.

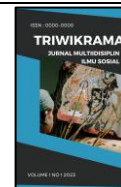
PEMBAHASAN

a. Value Co-Creation (Penciptaan Nilai Bersama)

Penelitian menunjukkan bahwa aplikasi WargaKu berhasil menciptakan nilai bagi masyarakat melalui kemudahan layanan administrasi, akses informasi yang cepat, serta proses pelaporan yang dapat dilakukan kapan saja. Temuan ini memperkuat pandangan bahwa *value co-creation* terjadi ketika layanan digital memberikan manfaat nyata bagi aktivitas sehari-hari pengguna, sebagaimana ditegaskan oleh (Praestiwi, 2021) dan (Hardiyansyah, 2019). Sejalan dengan (Wirtz et al., 2018), keberhasilan WargaKu muncul karena fitur-fiturnya relevan dan dirancang berdasarkan kebutuhan masyarakat. Partisipasi aktif masyarakat baik melalui penggunaan aplikasi maupun pemberian masukan menjadi elemen penting dalam proses penciptaan nilai tersebut. Namun, temuan juga mengindikasikan bahwa manfaat WargaKu belum merata. Kelompok masyarakat dengan literasi digital rendah atau keterbatasan teknologi masih mengalami

*Corresponding author

E-mail addresses: zukhrufii@gmail.com



hambatan dalam mengakses layanan. Kondisi ini mendukung pandangan (Voorberg et al., 2015) bahwa *co-creation* hanya optimal jika seluruh masyarakat memiliki kemampuan yang setara untuk terlibat. Secara keseluruhan, WargaKu telah menunjukkan praktik *value co-creation* melalui kemudahan akses dan kecepatan layanan, namun inklusivitas perlu diperkuat agar nilai publik yang dihasilkan dapat dirasakan secara lebih luas.

b. Collaborative Partnership (Kemitraan Kolaboratif)

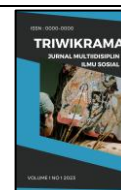
Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi dalam WargaKu telah melibatkan berbagai pihak (Diskominfo, kelurahan, RT/RW, dan masyarakat) melalui koordinasi laporan, komunikasi lintas OPD, serta respons cepat terhadap aduan. Pola ini mencerminkan bentuk kolaborasi operasional yang umum terjadi dalam inisiatif *co-creation*, di mana masyarakat lebih banyak berperan sebagai pemberi masukan atau pelapor, sebagaimana ditegaskan oleh (Voorberg et al., 2015). Dominasi peran pemerintah dalam pengelolaan layanan juga sejalan dengan pandangan (Nabatchi & Leighninger, 2020), serta temuan (Putri Gunawan & Hertati, 2022) tentang model inovasi yang masih bersifat teknokratis. Di konteks WargaKu, masyarakat terlibat terutama pada tahap pelaksanaan melaporkan masalah dan memberikan umpan balik, namun belum terlibat dalam perencanaan atau pengambilan keputusan strategis. Karena itu, kemitraan dalam WargaKu dapat dikategorikan sebagai kemitraan kolaboratif operasional yang efektif meningkatkan pelayanan publik, namun belum sepenuhnya mencerminkan prinsip *co-creation* yang menempatkan masyarakat sebagai mitra sejajar di seluruh tahapan kebijakan.

c. Social Innovation (Inovasi Sosial)

Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberadaan WargaKu telah menghadirkan bentuk inovasi sosial yang relevan bagi masyarakat, terutama melalui fitur pelaporan yang memungkinkan masalah sosial ditangani secara lebih cepat dan terstruktur. Temuan ini sejalan dengan (Mulgan, 2019), bahwa inovasi sosial muncul ketika teknologi digital mampu menghubungkan pemerintah dengan masyarakat dalam menyelesaikan persoalan publik. WargaKu menyediakan fitur *real-time* dan kanal komunikasi langsung yang mempercepat penyelesaian masalah. Namun, hasil wawancara menunjukkan bahwa sebagian besar inovasi dalam aplikasi masih berasal dari pemerintah tanpa proses *co-design* yang melibatkan masyarakat sejak tahap perancangan fitur. Beberapa aparaturnya mengakui bahwa pengembangan aplikasi masih bersifat *top-down*, sementara masyarakat hanya memberikan masukan setelah aplikasi digunakan. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara inovasi teknis dan inovasi sosial berbasis partisipasi. Penelitian Putri Gunawan & Hertati (2022) mempertegas temuan ini dengan menyatakan bahwa inovasi WargaKu masih terkendala resistensi proses birokrasi dan keterbatasan pelibatan masyarakat dalam ide perbaikan layanan. Dengan demikian, meskipun WargaKu telah menghasilkan inovasi sosial dalam hal efektivitas layanan, inovasi partisipatif belum sepenuhnya optimal karena masyarakat belum menjadi aktor dalam proses perancangan solusi digital.

d. Inclusivity and Equity (Inklusivitas dan Keadilan Sosial)

Temuan lapangan menunjukkan bahwa keterbatasan literasi digital menjadi kendala utama dalam pemanfaatan WargaKu. Aparatur kelurahan melaporkan bahwa sebagian masyarakat kesulitan mengoperasikan aplikasi atau bahkan tidak mengetahui keberadaan fitur tertentu. Sosialisasi pun belum merata, sehingga adopsi layanan cenderung lebih tinggi di wilayah dengan tingkat pendidikan dan akses teknologi yang baik. Temuan ini sesuai dengan penelitian (UNDP, 2022) yang menyatakan bahwa keberhasilan layanan digital sangat bergantung pada kemampuan masyarakat dalam menggunakan teknologi. Sementara itu, (Luna-Reyes & Gil-Garcia, 2014) menekankan bahwa ketimpangan digital dapat menimbulkan ketidakmerataan manfaat inovasi pemerintah. Situasi tersebut juga diperkuat penelitian (Riyanto, 2020) yang menunjukkan bahwa



rendahnya tingkat pendampingan pemerintah daerah menyebabkan rendahnya adopsi aplikasi pelayanan digital. Pada penelitian ini, kesenjangan literasi digital terlihat pada masyarakat lanjut usia, kelompok ekonomi rendah, serta masyarakat yang tidak memiliki perangkat memadai. Hal ini membuat mereka terhambat dalam memanfaatkan WargaKu secara optimal. Aparatur kelurahan menyampaikan bahwa masih banyak masyarakat yang lebih memilih melapor melalui RT/RW secara manual. Dengan demikian, tantangan inklusivitas menunjukkan bahwa *co-creation* belum sepenuhnya tercapai karena partisipasi masyarakat dibatasi oleh akses teknologi dan kemampuan digital yang tidak merata.

e. *Transparency and Mutual Trust* (Transparansi dan Kepercayaan Timbal Balik)

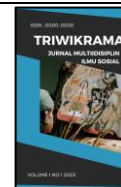
Hasil penelitian menunjukkan bahwa fitur status laporan dalam WargaKu memberikan transparansi bagi masyarakat untuk memantau proses penanganan aduan. Sebagian pengguna merasa puas karena dapat melihat perkembangan laporan secara terbuka. Namun, ditemukan pula keluhan terkait pembaruan status yang tidak konsisten, sehingga menimbulkan keraguan terhadap komitmen pemerintah dalam menjaga transparansi. Temuan ini menguatkan pandangan (Bannister & Connolly, 2020) bahwa transparansi digital hanya efektif bila informasi yang disajikan diperbarui secara konsisten. Sebaliknya, (Kim & Lee, 2012) menegaskan bahwa ketidakkonsistenan transparansi dapat mengurangi kepercayaan publik meskipun kanal informasi tersedia. Dalam WargaKu, ketidakmerataan respons antar-OPD dan keterlambatan pembaruan status menjadi faktor yang memengaruhi persepsi masyarakat terhadap kredibilitas layanan. Hal ini konsisten dengan penelitian (Fatmawati & Nafi'ah, 2025) yang menemukan variasi SOP antarinstansi sehingga berdampak pada ketidakseragaman respon dalam penanganan aduan. Dengan demikian, upaya membangun kepercayaan publik melalui transparansi digital harus diikuti dengan konsistensi operasional yang stabil agar masyarakat dapat merasakan akuntabilitas secara nyata.

f. *Sustainability and Capacity Building* (Keberlanjutan dan Penguatan Kapasitas)

Temuan penelitian menunjukkan bahwa keberlanjutan layanan WargaKu masih menghadapi hambatan non-teknis, terutama pada aspek literasi digital masyarakat dan intensitas sosialisasi. Meskipun aplikasinya stabil dari sisi teknis, tingkat pemanfaatan antarwilayah berbeda-beda. Aparatur kelurahan menyampaikan bahwa sebagian masyarakat hanya menggunakan aplikasi ketika diperlukan dan belum memanfaatkannya sebagai kanal utama pelayanan. Penelitian (Criado & Sandoval-Almazan, 2017) menegaskan bahwa keberlanjutan layanan digital tidak hanya ditentukan oleh teknologi, tetapi juga kapasitas pengguna. Sementara (Mergel, 2019) menekankan bahwa transformasi digital membutuhkan penguatan kapasitas masyarakat agar penggunaan layanan dapat berkelanjutan. Hasil penelitian ini memperkuat temuan sebelumnya (Saskia Nisa Setiaatmitha et al., 2025) yang mengidentifikasi literasi digital sebagai salah satu faktor kritis keberhasilan implementasi *e-government*. Tanpa program pendampingan atau pelatihan yang berkelanjutan, partisipasi masyarakat dalam layanan digital akan *stagnan*. Dengan demikian, keberlanjutan WargaKu membutuhkan strategi jangka panjang berbasis komunitas (misalnya pelatihan digital tingkat RW, pendampingan kelompok rentan, dan penguatan literasi digital oleh Diskominfo) agar *platform* tetap digunakan secara luas dan konsisten.

g. *Collective Ownership and Accountability* (Kepemilikan Kolektif dan Akuntabilitas Bersama)

Temuan penelitian menunjukkan bahwa sebagian masyarakat mulai merasakan bahwa laporan mereka berdampak nyata dan merasa memiliki tanggung jawab dalam menggunakan serta



menyebarkan informasi mengenai aplikasi WargaKu. Hal ini terlihat dari kesediaan masyarakat menginformasikan aplikasi kepada tetangga atau kelompok masyarakat lainnya. Konsep ini sejalan dengan pandangan (Fuglsang, 2010) yang menyatakan bahwa rasa kepemilikan kolektif muncul ketika kontribusi masyarakat terlihat hasilnya. Namun, penelitian ini juga menunjukkan bahwa rasa kepemilikan tersebut belum kuat karena masyarakat masih berperan pasif pada tahap perancangan atau evaluasi layanan. Temuan ini mendukung analisis (Brandsen & Honingh, 2018) yang menjelaskan bahwa kontribusi masyarakat dalam *co-creation* sering berhenti pada tahap konsultatif, bukan partisipasi penuh. Di lapangan, partisipasi masyarakat cenderung berupa pelaporan, bukan pengawasan bersama atau penilaian bersama kinerja layanan. Dengan demikian, meskipun terdapat indikasi awal terbentuknya *shared ownership*, akuntabilitas bersama belum tercapai secara penuh. Diperlukan mekanisme yang memungkinkan masyarakat berpartisipasi dalam evaluasi, misalnya forum masyarakat, penilaian bulanan, atau panel pengguna WargaKu.

4. SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa Aplikasi WargaKu telah menjadi media efektif untuk memperkuat komunikasi dan keterlibatan masyarakat dalam pelayanan publik digital di Surabaya. Praktik *co-creation* mulai terlihat melalui pelaporan masyarakat, kolaborasi antar-OPD, serta penyediaan informasi layanan. Namun, implementasinya belum optimal karena masih terdapat kendala pada literasi digital, ketidakseragaman respon antar-OPD, stabilitas aplikasi, dan minimnya partisipasi masyarakat dalam tahap perencanaan serta evaluasi. Secara keseluruhan, WargaKu berpotensi besar mendukung pelayanan publik yang lebih kolaboratif, inklusif, dan transparan, meski masih diperlukan penguatan tata kelola dan kapasitas baik pada pemerintah maupun masyarakat.

Saran

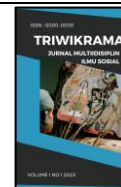
- Perlu dilakukan upaya untuk mengembangkan SOP mekanisme koordinasi yang efektif dan Memperluas partisipasi masyarakat tidak hanya pada pelaporan, tetapi juga dalam identifikasi kebutuhan layanan, uji coba fitur, dan perumusan solusi.
- Memperkuat kolaborasi lintas-OPD melalui standardisasi SOP, sinkronisasi alur respon, dan kemitraan dengan komunitas digital serta perguruan tinggi.
- Mendorong inovasi berbasis masyarakat melalui ruang eksplorasi seperti *innovation challenge* atau forum solusi komunitas.
- Meningkatkan literasi digital masyarakat, khususnya kelompok rentan, melalui pelatihan kelurahan, fasilitas digital publik, dan pendampingan lapangan.
- Meningkatkan transparansi dan stabilitas sistem, termasuk pengembangan *dashboard* akuntabilitas layanan dan perbaikan performa aplikasi.
- Meningkatkan kompetensi aparatur, baik teknis maupun komunikasi pelayanan digital, serta memastikan pengembangan aplikasi dilakukan berkelanjutan.
- Membangun mekanisme evaluasi partisipatif yang memungkinkan masyarakat terlibat langsung dalam menilai kualitas layanan digital.

5. DAFTAR PUSTAKA

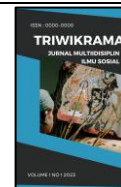
- Agung, E. M. (2009). UU no 25 tahun 2009 Pelayanan Publik. *EPPID MAHKAMAH AGUNG*, 32.
- Allifiyah, R.A dan Prastyawan, A. (2023). Implementasi Kebijakan Pengaduan Masyarakat Melalui Aplikasi WargaKu Surabaya (Studi Kasus: Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya), Universitas Negeri Surabaya. *Jurnal Inovasi Administrasi Negara Terapan (Inovant)*, 1(3), 574-586.



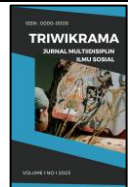
- APJII. (2024). *APJII Jumlah Pengguna Internet Indonesia Tembus 221 Juta Orang*. <https://apjii.or.id/berita/d/apjii-jumlah-pengguna-internet-indonesia-tembus-221-juta-orang>
- Artanti, D. F., & Fanida, E. H. (2024). Pelayanan Perizinan Berbasis Online Melalui Surabaya Single Window (SSW) Alfa Di Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) Kota Surabaya. *Publika*, 931-944. <https://doi.org/10.26740/publika.v12n3.p931-944>
- Baines, S., Wilson, R., Bassi, A., & Aramo-immonen, H. (n.d.). *Co-creation in Public Services for Innovation and Social Justice*.
- Bannister, F., & Connolly, R. (2020). The future ain't what it used to be: Forecasting the impact of ICT on the public sphere. *Government Information Quarterly*, 37(1), 101–129. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101–129>
- BPS Kota Surabaya. (2024). *Kota Surabaya Dalam Angka 2024*. BPS Kota Surabaya. <https://surabayakota.bps.go.id/id/publication/2024/02/28/38c76de6074beea6951be69e/kota-surabaya-dalam-angka-2024.html>
- Brandsen, T., & Honingh, M. (2018). Definitions of co-production and co-creation. In T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services* (pp. 9-17). Routledge.
- Budiman, M. N. (2024). Pemanfaatan Aplikasi WargaKu Sebagai Praktek Digitalisasi Public Relations Pemerintah Kota Surabaya. *Jurnal Audiens*, 5(1), 101-113. <https://doi.org/10.18196/jas.v5i1.345>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2017). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*.
- Criado, J. I., & Sandoval-Almazán, R. (2017). Government innovation through social media. *Information Polity*, 22(3), 215-230. <https://doi.org/10.3233/IP-160408>
- Darmawan, A. D. (2025). *Jumlah Penduduk Kota Surabaya 3,02 Juta Jiwa Data per 2024*. Databoks. <https://databoks.katadata.co.id/demografi/statistik/f16e2318ee4c018/jumlah-penduduk-kota-surabaya-3-02-juta-jiwa-data-per-2024>
- Dekker, R., Contreras, J. F., & Meijer, A. (2024). The Living Lab as a Methodology for Public Administration Research : a Systematic Literature Review of its Applications in the Social Sciences. *International Journal of Public Administration*, 43(14), 1207-1217. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1668410>
- Disdukcapil Kota Surabaya. (2024). *PROFIL PERKEMBANGAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN KOTA SURABAYA TAHUN 2024*. Disdukcapil Kota Surabaya. https://disdukcapil.surabaya.go.id/wp-content/uploads/2025/05/Laporan-Akhir-Profil-Kependudukan-Surabaya-2024_270425-Final-Edit-.pdf
- F.Santika, E. (2024). *Tingkat Penetrasi Internet Indonesia Capai 79,5% per 2024*. Databoks. <https://databoks.katadata.co.id/teknologi-telekomunikasi/statistik/e6f9d69e252de32/tingkat-penetrasi-internet-indonesia-capai-795-per-2024>
- Fatmawati, F., & Nafi'ah, B. A. (2025). Complaint Handling Melalui Aplikasi Wargaku Di Kota Surabaya. *Ganaya: Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora*, 8(1), 153-165. <https://doi.org/10.37329/ganaya.v8i1.3698>
- Fuglsang, L. (2010). Bricolage and invisible innovation in public service innovation. *Journal of Innovation Economics & Management*, 5(1), 67-87. <https://doi.org/10.3917/jie.005.0067>
- Hardiyansyah. (2019). *Kualitas pelayanan publik*. Gava Media.



- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money & Management*, 25(1), 27-34. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>
- Intan. (2023). *Surabaya Raih Penganugerahan Predikat Penilaian Kepatuhan Penyelenggaraan Pelayanan Publik Ombudsman 2023*. Disdukcapil Kota Surabaya. <https://disdukcapil.surabaya.go.id/2023/12/15/surabaya-raih-penganugerahan-predikat-penilaian-kepatuhan-penyelenggaraan-pelayanan-publik-ombudsman-2023/>
- Jarke, J. (2020). *Co-creating Digital Public Services for an Ageing Society Evidence for User-centric Design* (Issue September). <https://doi.org/10.1007/978-3-030-52873-7>
- JDIH BPK. (2009). *Peraturan Presiden (PERPRES) Nomor 95 Tahun 2018 Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/96913/perpres-no-95-tahun-2018>
- JDIH BPK. (2017). *Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik*. JDIH BPK. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/132615/permen-pan-rb-no-23-tahun-2017>
- JDIH Jatim Prov. (2020). *Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 81 Tahun 2020*. JDIH JATIM PROV. <https://dokumjdih.jatimprov.go.id/arsip/info/41619>
- JDIH Perpunas. (2019). *Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik*. JDIH Perpunas. <https://jdih.perpusnas.go.id/detail/362>
- Jukić, T., Pluchinotta, I., Hržica, R., & Vrbek, S. (2022). Organizational maturity for co-creation: Towards a multi-attribute decision support model for public organizations. *Government Information Quarterly*, 39(1). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101623>
- Kantor Staf Presiden. (2019). *LAPOR*. Kantor Staf Presiden. <https://latihan.lapor.go.id/tentang>
- Kim, S. Y., & Lee, J. (2012). E-participation, transparency, and trust in local government. *Public Administration Review*, 72(6), 819-828. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02593.x>
- Kotler, P., & Keller, K. L. (2016). *Marketing management (15th ed.)*. Pearson Education.
- Lember, V., Brandsen, T., & Tönurist, P. (2019). The potential impacts of digital technologies on co-production and co-creation. *Public Management Review*, 00(00), 1-22. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1619807>
- Luna-Reyes, L. F., & Gil-Garcia, J. R. (2014). Digital government transformation and internet portals: The co-evolution toward shared services. *Government Information Quarterly*, 31(4), 545-555. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.06.003>
- Madyatmadja, E. D., Sianipar, C. P. M., Wijaya, C., & Sembiring, D. J. M. (2023). Classifying Crowdsourced Citizen Complaints through Data Mining: Accuracy Testing of k-Nearest Neighbors, Random Forest, Support Vector Machine, and AdaBoost. *Informatics*, 10(4). <https://doi.org/10.3390/informatics10040084>
- May, I. P. A., & Fanida, E. H. (2022). Analisis Efektivitas Aplikasi Wargaku Surabaya Dalam Menunjang Pelayanan Publik Masyarakat Kota Surabaya. *Publika*, 1553-1568. <https://doi.org/10.26740/publika.v11n1.p1553-1568>
- McDermott, R., Sagala, S., Susetyo, N. A., Insan, A., Harahap, W. D. P., Indrarini, A., & Azhari, D. (2025). The role of digital participation platforms in risk-informed development: A case study of Surabaya, Indonesia. *Progress in Disaster Science*, 26(May), 100430. <https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2025.100430>
- Mergel, I. (2019). Digital service teams in government. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101–389. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101389>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook (3rd ed.)*. SAGE Publications Sage UK: London, England.
- Moleong, L. J. (2019). *Metodologi penelitian kualitatif*.



- Mulgan, G. (2019). *Social innovation: How societies find power to change*. Policy Press.
- Nabatchi, T., & Leighninger, M. (2020). *Public participation for 21st century democracy*. Wiley.
- Najih, M. (2025). *Jumlah Laporan Masyarakat ke Ombudsman RI Meningkat*. OMBUDSMAN RI. <https://ombudsman.go.id/pers/r/jumlah-laporan-masyarakat-ke-ombudsman-ri-meningkat>
- Nazir, M. (2017). *Metode Penelitian*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Negara, P. N. (2019). *Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional (SP4N)-Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online*. Pengadilan Negeri Negara. <https://www.pn-negara.go.id/page/3def184ad8f4755ff269862ea77393dd>
- Osborne, S. P. (2017). From public service-dominant logic to public service logic : are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, 00(00), 1-7. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1350461>
- Osborne, S. P., & Brown, L. (2017). *Innovation , public policy and public services delivery in the UK . The word that would be king? INNOVATION , PUBLIC POLICY AND PUBLIC SERVICES DELIVERY IN THE UK: THE WORD THAT WOULD BE KING? May 2011*. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01932.x>
- Praestiwi, R. (2021). Co-creation dalam pelayanan publik digital: Studi pada aplikasi layanan masyarakat. *Jurnal Administrasi Publik*, 18(2), 112-125.
- Putri Gunawan, S. E. R., & Hertati, D. (2022). Inovasi Pelayanan Pengaduan Masyarakat Melalui Aplikasi Wargaku Berbasis Android di Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya. *Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi*, 22(3), 1360. <https://doi.org/10.33087/jiubj.v22i3.2462>
- Raharjo, N. P., & Winarko, B. (2021). Analisis Tingkat Literasi Digital Generasi Milenial Kota Surabaya dalam Menanggulangi Penyebaran Hoaks. *Jurnal Komunika: Jurnal Komunikasi, Media Dan Informatika*, 10(1), 33. <https://doi.org/10.31504/komunika.v10i1.3795>
- PraestRiyanto, S. (2020). Tantangan adopsi layanan digital pemerintah daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 8(1), 55-66.
- Saskia Nisa Setiaatmitha, V. Rudy Handoko, & Ghulam Maulana Ilman. (2025). Analisis E-Government Success Factors pada aplikasi WARGAKU: Inovasi Cerdas Penanganan Pengaduan Masyarakat di Kota Surabaya. *Presidensial: Jurnal Hukum, Administrasi Negara, Dan Kebijakan Publik*, 2(2), 41-52. <https://doi.org/10.62383/presidensial.v2i2.697>
- Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- UNDP. (2022). *Digital inclusion and public service transformation: Global report*. United Nations Development Programme.
- Voorberg, W., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. (2014). *A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey*. May. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Wafa, I. (2025). *Penetrasi Internet Indonesia Konsisten Naik, Tembus 80% pada 2025*. GoodStats. <https://data.goodstats.id/statistic/penetrasi-internet-indonesia-konsisten-naik-tembus-80-pada-2025-jSGpJ>
- WargaKu. (2024). *WargaKu*. Pemerintah Kota Surabaya. <https://wargaku.surabaya.go.id/>



- Widiyarta, A., & Suratnoaji, C. (2016). Pola Perilaku Masyarakat terhadap Penggunaan Program Surabaya Single Window (SSW) sebagai Perizinan Online dalam Upaya Menekan Tindakan Korupsi , Kolusi , dan Nepotisme di Surabaya. *Perspektif Hukum*, 16, 231-241.
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Möller, M. (2018). Digitalization of local public services: A systematic review. *International Journal of Public Administration*, 42(5), 1-15. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1463560>
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*.
- Yuliantini, L. S., & Purnomo, E. P. (2024). Citizens' Satisfaction on Service Quality of Mobile Government (Case Study: Wargaku Surabaya Application). *Kinetik: Game Technology, Information System, Computer Network, Computing, Electronics, and Control*, 4(1). <https://doi.org/10.22219/kinetik.v9i1.1884>
- Yusuf, I. M., Sunu Astuti, R., & Afrizal, D. (2021). The Role of Collaborative E-Government in Surabaya Intelligent Traffic System (A Study on Lane Traffic Accidents in Surabaya). *Proceedings of the 1st International Conference on Research in Social Sciences and Humanities (ICORSH 2020)*, 584(Icorsh 2020), 775-781. www.medcom.id
- Zeithaml, V. A., Bitner, M. J., & Gremler, D. D. (2018). *Services Marketing: Integrating Customer Focus Across the Firm (7th ed.)*. McGraw-Hill.