

***Collaborative Governance* Dalam Pengentasan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) Di Kota Surabaya**

Listia Permata Amarah Sari¹, Shinta Herlina Nurhaliza², Alifah Nur Faridah Arif³, Calvin Edo Wahyudi⁴

^{1,2,3,4}Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

E-mail: 22041010109@student.upnjatim.ac.id¹, 22041010164@student.upnjatim.ac.id²,
22041010289@student.upnjatim.ac.id³

Article History:

Received: 18 Juli 2025

Revised: 25 Juli 2025

Accepted: 30 Juli 2025

Keywords: *Collaborative Governance*; Kota Surabaya; Pengentasan PPKS

Abstract: *Permasalahan sosial yang semakin meningkat membutuhkan tindakan yang tepat. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji collaborative governance dalam pengentasan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di Kota Surabaya. Melalui wawancara, observasi dan dokumentasi diperoleh hasil bahwa kerja sama antara Dinas Sosial Kota Surabaya dengan stakeholders lainnya berjalan dengan sinergis. Namun, masih terdapat tantangan seperti belum ada Standar Operasional Prosedur (SOP) formal dan minimnya sumber daya manusia (relawan). Meskipun demikian, proses kolaborasi menunjukkan hasil yang positif. Kolaborasi ini penting untuk memastikan pelayanan sosial yang lebih efektif dan berkelanjutan. Diperlukan peningkatan kapasitas relawan serta penguatan kelembagaan agar pengentasan PPKS dapat berjalan lebih optimal.*

PENDAHULUAN

Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) adalah individu, kelompok atau masyarakat yang mengalami kesulitan baik dari fungsi sosial maupun ekonomi sehingga mereka tidak bisa mencukupi kebutuhan dasar secara layak. Dalam konteks ini, terdapat kategori PPKS sesuai Peraturan Menteri Sosial Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial, beberapa diantaranya ialah anak terlantar, pengemis, penyandang disabilitas, gelandangan, dan sebagainya. Landasan hukum utama dalam pengentasan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, yang memberikan kerangka dasar bagi pemerintah pusat maupun daerah dalam melakukan upaya pengentasan masalah kesejahteraan sosial. Undang-undang ini menekankan melakukan kerjasama antar stakeholders, baik pemerintah, masyarakat, maupun sektor swasta dalam pelaksanaan program kesejahteraan sosial, yang sejalan dengan pendekatan *Collaborative Governance* yang menjadi fokus penelitian. Selain itu, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial memberikan petunjuk lebih rinci terkait pelaksanaan program kesejahteraan sosial, termasuk pembentukan lembaga kesejahteraan sosial seperti UPTD Liponsos. Peraturan ini menjadi dasar operasional penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial dan koordinasi antar pemangku kepentingan.

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial menjadi landasan utama pelaksanaan program kesejahteraan sosial di tingkat kota, termasuk pembentukan dan pengelolaan UPTD Liponsos. Dalam Perda tersebut menetapkan kerangka dasar penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang bersifat terpadu dan berkelanjutan. Penyelenggaraan kesejahteraan sosial dilakukan terencana, terarah, serta berkelanjutan oleh Pemerintah Daerah, masyarakat, dan sektor swasta. Perda ini mengatur tentang tanggung jawab Pemerintah Kota Surabaya dalam pengentasan kesejahteraan sosial, termasuk perencanaan, pelaksanaan, pengembangan, pembinaan, dan pengawasan. Dalam konteks koordinasi stakeholders, pasal ini memberikan kewenangan kepada Dinas Sosial sebagai leading sector untuk mengkoordinasikan berbagai stakeholders dalam pengentasan PPKS. UPTD Liponsos Keputih, sebagai unit pelaksana teknis di bawah Dinas Sosial, memiliki landasan hukum yang kuat untuk menjalankan fungsi koordinasi dengan pihak-pihak terkait dalam pengentasan PPKS.

Dalam lima tahun terakhir ini permasalahan yang timbul ialah terkait dengan kurangnya sumber daya manusia dan meningkatnya jumlah PPKS yang ditampung oleh UPTD Liponsos Keputih melebihi kapasitas daya tampung. Pada 2021 Liponsos dihuni sebanyak 1046 orang, di mana yang memang merupakan warga Surabaya hanya sejumlah 200 orang. Selebihnya berasal dari berbagai kabupaten kota lain di Jawa Timur. Sehingga upaya yang diperlukan dalam penanganan Liponsos yaitu kerjasama berbagai pihak terkait seperti provinsi Jawa Timur dan dinas kabupaten kota lainnya. Namun, permasalahan yang terjadi di tahun ini sama seperti dengan tahun sebelumnya yaitu kurangnya sumber daya manusia dan finansial (Ramzi, 2021). Pada tahun 2024, Liponsos Surabaya juga kerap mengalami permasalahan scabies atau yang kerap disebut dengan kudis di Lingkungan Pondok Sosial atau Liponsos yang berlokasi di Keputih, Surabaya. Keterbatasan pemahaman tunawisma dan ODGJ tentang kebersihan pribadi serta kondisi lingkungan yang mengharuskan mereka untuk tinggal bersama menjadi faktor risiko penyakit kulit, termasuk scabies atau kudis. Kurangnya wawasan Tunawisma ini meningkatkan potensi penularan infeksi scabies ke masyarakat sekitar (Rahmadhani, 2024). Liponsos Keputih yang penghuninya paling banyak, 70% yaitu ODGJ. Selain itu, terdapat gelandangan dan lansia terlantar. Sehingga menunjukkan adanya tantangan khusus dalam penanganan kesehatan mental. Kompleksitas penanganan berbagai jenis PMKS seperti ODGJ, gelandangan, pengemis, lansia terlantar, dan anak jalanan dalam satu lokasi yang sama tentunya membutuhkan pendekatan terintegrasi.

Terkait dengan kesejahteraan sosial tersebut, Renstra 2021-2026 menetapkan beberapa sasaran strategis yang relevan dengan pengentasan PPKS, antara lain: (1) Menurunkan angka kemiskinan serta meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat; (2) Meningkatkan akses dan kualitas pelayanan dasar bagi kelompok rentan; dan (3) Meningkatkan partisipasi masyarakat dan dunia usaha dalam pembangunan sosial. Sasaran-sasaran strategis ini menegaskan pentingnya pendekatan multi-stakeholder dalam pemerlu pelayanam kesejahteraan sosial, termasuk pengentasan PPKS di UPTD Liponsos Keputih. Renstra 2021-2026 mengamanatkan penguatan peran Dinas Sosial sebagai leading sector dalam pengentasan PPKS, termasuk pengembangan UPTD Liponsos sebagai unit pelaksana teknis yang memberikan pelayanan langsung kepada PPKS. Penguatan kelembagaan ini juga mencakup pengembangan mekanisme koordinasi antar instansi pemerintah, seperti Dinas Sosial dan berbagai institusi seperti sosial Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak serta Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Surabaya (DP3APPKB), Satpol PP Kota Surabaya, kelurahan/kecamatan (TKSK), ikatan pekerja sosial masyarakat (IPSM), dan Corporate Social Responsibility (CSR) dalam menjangkau masalah sosial awal seperti menemukan dan mengkategorikan.

Adapun peran stakeholder dalam koordinasi pengentasan PPKS di Liponsos Keputih, yaitu yang pertama terdapat Dinas Sosial Kota Surabaya. Dinas Sosial berperan sebagai koordinator utama dalam pengentasan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di Liponsos Keputih dengan menghubungkan berbagai stakeholder untuk memastikan pelayanan yang holistik dan berkelanjutan. Sebagai pengelola Liponsos, Dinas Sosial bertanggung jawab dalam perencanaan, pelaksanaan, serta evaluasi program rehabilitasi sosial bagi PPKS yang meliputi penyediaan kebutuhan dasar, pelayanan kesehatan, pembinaan mental, serta pelatihan keterampilan (Puspitasari & Nawangsari, 2022). Kemudian, Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur dalam konteks ini berperan sebagai institusi yang mengawasi serta membantu dalam pengentasan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di kota Surabaya. Jika UPTD Liponsos Keputih tidak dapat melakukan pendampingan, Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur turut berperan dalam mendampingi Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS). Pendampingan ini bertujuan untuk memastikan bahwa PPKS tetap mendapatkan perlindungan, pembinaan, serta akses terhadap layanan sosial yang dibutuhkan. Dinas lain yang turut berpartisipasi yaitu DP3APPKKB yang memiliki peran dalam memberikan perlindungan dan pendampingan bagi kelompok rentan, termasuk perempuan dan anak yang termasuk dalam kategori PPKS.

Selain itu, stakeholder yang lain yaitu Satpol PP Kota Surabaya yang berperan sebagai garda terdepan dalam penjangkauan dan penertiban Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) sebelum dibawa ke Liponsos Keputih. Dalam koordinasi dengan Dinas Sosial, Satpol PP melakukan patroli rutin dan razia di berbagai titik kota, terutama di kawasan jalan raya, persimpangan, trotoar, serta area publik lainnya yang sering menjadi tempat keberadaan PPKS, seperti gelandangan, pengemis, dan orang dengan gangguan jiwa (ODGJ). Setelah penjangkauan, Satpol PP menyerahkan PPKS kepada Dinas Sosial untuk proses asesmen, rehabilitasi, dan pembinaan lebih lanjut di Liponsos. Satpol PP juga turut serta dalam pengawasan dan pencegahan munculnya kembali PPKS di jalanan pasca-rehabilitasi (Hidayatullah, 2021). Kemudian terdapat Tim Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) merupakan lembaga negeri, tetapi anggotanya bukan Aparatur Sipil Negara (ASN). TKSK adalah relawan sosial yang ditunjuk oleh Kementerian Sosial (Kemensos) RI untuk membantu pemerintah dalam pemerlu pelayanan kesejahteraan sosial di tingkat kecamatan. Peran TKSK sendiri adalah sebagai penghubung antara pemerintah, masyarakat, dan berbagai stakeholder dalam upaya pengentasan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di Liponsos Keputih. TKSK bertugas mengidentifikasi, mendata, serta melakukan asesmen terhadap PPKS di wilayah kecamatan masing-masing sebelum berkoordinasi dengan Dinas Sosial untuk proses lebih lanjut. Selain itu, TKSK juga berperan dalam melakukan pendampingan sosial bagi PPKS, baik selama mereka berada di Liponsos maupun setelah proses reintegrasi ke masyarakat. Dalam hal ini, TKSK bekerja sama dengan keluarga, komunitas, serta pihak terkait untuk memastikan bahwa PPKS yang telah dibina tidak kembali ke kondisi semula. TKSK juga menjadi perantara dalam menyalurkan berbagai bantuan sosial, termasuk kebutuhan dasar, layanan kesehatan, dan pelatihan keterampilan yang diberikan oleh pemerintah atau organisasi sosial.

Selain itu juga terdapat ikatan pekerja sosial masyarakat (IPSM) merupakan lembaga swadaya masyarakat (LSM) atau organisasi sosial yang bersifat swasta dan independen. Ikatan Pekerja Sosial Masyarakat (IPSM) berperan sebagai mitra pemerintah dalam pengentasan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di Liponsos Keputih dengan fokus pada pendataan, pendampingan, serta fasilitasi bantuan sosial. Sebagai organisasi yang beranggotakan relawan pekerja sosial masyarakat (PSM). IPSM membantu dalam mengidentifikasi PPKS di lingkungan masyarakat dan berkoordinasi dengan Dinas Sosial serta Satpol PP untuk proses rujukan ke Liponsos (Hendrayani, 2019). Selain itu, IPSM turut serta dalam kegiatan pendampingan

.....

psikososial bagi PPKS selama masa rehabilitasi di Liponsos, termasuk memberikan motivasi, bimbingan sosial, serta membantu mempersiapkan mereka untuk kembali ke masyarakat. IPSM juga berperan dalam menghubungkan PPKS dengan pihak keluarga atau komunitas, serta mengupayakan akses terhadap program bantuan sosial, pelatihan keterampilan, dan peluang ekonomi agar mereka dapat hidup mandiri setelah keluar dari Liponsos. Corporate Social Responsibility (CSR) dalam penanganan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) merupakan bentuk kontribusi strategis sektor swasta dalam mengatasi permasalahan sosial melalui program-program yang berkelanjutan dan berdampak positif. CSR tidak hanya berperan sebagai donor atau pemberi bantuan, tetapi sebagai mitra strategis yang mengintegrasikan tanggung jawab sosial perusahaan dengan upaya pemberdayaan PPKS secara komprehensif. CSR juga berperan penting dalam menciptakan inovasi baru untuk menangani PPKS, seperti membangun usaha sosial yang menguntungkan, menyediakan alat bantu teknologi untuk penyandang disabilitas, atau mengembangkan program pelatihan keterampilan kreatif yang dapat memberikan solusi jangka panjang bagi masalah kesejahteraan sosial.

Dalam pengentasan PPKS khususnya di UPTD Liponsos Keputih, Surabaya telah banyak dilakukan penelitian. Pada penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Laksa (2022) menjelaskan tentang implementasi kebijakan Pemerintah Kota Surabaya dalam pengentasan PPKS di UPTD Liponsos Keputih. Selanjutnya, penelitian dari Adyatma et al. (2023) membahas terkait pemberdayaan PPKS serta faktor pendukung dan faktor penghambat di UPTD Liponsos, Keputih. Sementara itu, penelitian ini akan menekankan pada koordinasi antar stakeholder dalam menangani PPKS di UPTD Liponsos, Keputih. Dalam konteks ini, fokus yang ditekankan adalah bagaimana mengoptimalkan kolaborasi antar institusi untuk memberikan pelayanan yang lebih baik, serta mengembangkan model rehabilitasi yang dapat mengakomodasi kebutuhan berbagai jenis PPKS secara efektif. Berdasarkan pemaparan yang sudah diuraikan, maka judul dari penelitian ini yaitu "Bagaimana koordinasi antar stakeholders dalam pengentasan PPKS di Kota Surabaya?"

LANDASAN TEORI

DeSeve, E. (2009) dalam Astuti et al., (2020) memandang *Collaborative Governance* sebagai sistem terintegrasi dengan hubungan yang dikelola melampaui batasan organisasi formal maupun informal, yang dilandasi prinsip-prinsip organisasi yang telah direkonseptualisasi dan memiliki definisi kesuksesan yang jelas. Sementara itu, Agrawal, A., & Lemos, M. C. (2007) yang dikutip oleh Astuti et al., (2020) memperluas definisi *Collaborative Governance* tidak hanya sebatas keterlibatan pemerintah dan non-pemerintah, tetapi juga mencakup "multi-partner governance" yang melibatkan sektor swasta, masyarakat, dan komunitas sipil, serta dibangun atas dasar sinergi peran pemangku kepentingan dan perencanaan "hybrid" seperti dalam kerjasama publik-swasta-sosial.

Ansell dan Gash (2008) dalam Astuti et al., (2020) menawarkan definisi yang lebih komprehensif tentang *Collaborative Governance* sebagai "suatu pengaturan pemerintahan di mana satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non-pemerintah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi konsensus, dan deliberatif yang bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengelola program publik atau aset". Ansell dan Gash menekankan empat variabel utama *Collaborative Governance*, yaitu:

1. Kondisi Awal

Situasi awal sangat berpengaruh terhadap berlangsungnya proses kolaborasi. Terdapat berbagai faktor yang bisa menjadi pendorong atau penghambat kerjasama antar pemangku kepentingan serta antara lembaga/organisasi dengan para stakeholder tersebut.

2. Desain Kelembagaan

Desain kelembagaan mengacu pada aturan fundamental dalam berkolaborasi yang menjadi landasan legitimasi prosedural dalam proses kerjasama. Aspek penting dalam desain kelembagaan mencakup peraturan partisipasi, struktur forum yang dibentuk, kejelasan aturan pelaksanaan, serta transparansi dalam menjalankan kolaborasi.

3. Kepemimpinan

Dalam konteks kolaborasi, sering muncul konflik dan ketidakpercayaan yang signifikan antar pemangku kepentingan. Situasi ini memerlukan kepemimpinan yang dapat diterima dan dipercaya oleh seluruh pihak untuk berperan sebagai mediator.

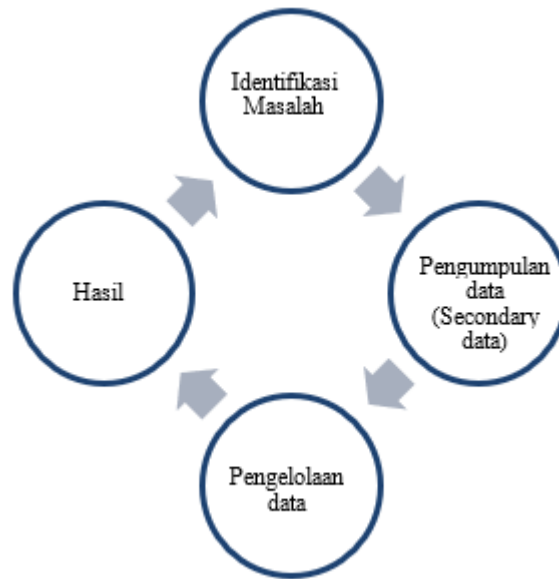
4. Proses Kolaboratif

Proses kolaborasi dapat dimulai dari :

1. Dialog Tatap Muka, semua *Collaborative Governance* dibangun berdasarkan komunikasi langsung antar pemangku kepentingan. Dialog ini bersifat prosedural dan berorientasi pada tercapainya konsensus. Komunikasi ini bertujuan mengidentifikasi peluang manfaat bersama bagi semua pihak.
2. Membangun Kepercayaan, proses membangun kepercayaan tidak terpisahkan dari dialog. Pemimpin kolaborasi harus menumbuhkan rasa saling percaya antar pemangku kepentingan.
3. Komitmen dalam Proses Kolaborasi, interdependensi yang tinggi antar pemangku kepentingan cenderung meningkatkan komitmen untuk berkolaborasi. Dimana, kolaborasi bukan sekadar kesepakatan sesaat, melainkan proses kerjasama berkelanjutan yang saling menguntungkan.
4. Pemahaman Bersama, pada fase tertentu, para pemangku kepentingan perlu mengembangkan pemahaman kolektif tentang tujuan yang hendak dicapai. Pemahaman bersama mencakup kejelasan sasaran, definisi permasalahan, dan nilai-nilai yang ingin diwujudkan melalui kolaborasi.
5. Hasil Antara (Pertengahan), keberlanjutan kolaborasi lebih mungkin terjadi ketika manfaat dan tujuan kolaborasi dapat dirasakan secara nyata, meskipun dalam skala kecil dapat memperkuat kepercayaan dan komitmen bersama para pemangku kepentingan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi *Collaborative Governance* dalam menangani berbagai jenis PPKS, khususnya dalam konteks fasilitas sosial seperti Liponsos Keputih. Penelitian ini memakai pendekatan kualitatif dengan tujuan deskriptif. Teknik pengumpulan menggunakan secondary data. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi partisipatif, dan studi dokumen. Key informan berasal dari staf UPTD Liponsos Keputih, Dinas Sosial Kota Surabaya, organisasi non-pemerintah, pihak swasta (IPSM). Teknik Analisa data menggunakan data sekunder sebagai basis utama analisis, dan wawancara memberikan wawasan mendalam terhadap konteks yang diteliti. Keabsahan data menggunakan Teknik triangulasi yang membandingkan data dari beberapa sumber yang berbeda untuk meningkatkan kepercayaan terhadap kebenaran data dalam penelitian.



Gambar 1. Metode Penelitian

HASIL DAN PEMBAHASAN

Upaya pengentasan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di Kota Surabaya, khususnya melalui UPTD Liponsos Keputih, tidak dapat dilepaskan dari kompleksitas permasalahan sosial yang dihadapi masyarakat perkotaan. Kategori PPKS seperti orang dengan gangguan jiwa (ODGJ), gelandangan, lansia terlantar hingga anak jalanan membutuhkan pendekatan yang berkelanjutan. Realitas di lapangan menunjukkan bahwa UPTD Liponsos Keputih menghadapi sejumlah tantangan, mulai dari kelebihan kapasitas, keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran, hingga masalah kesehatan yang mungkin timbul akibat kondisi sosial penghuni. Di sisi lain, UPTD tidak bekerja sendiri. Pengentasan PPKS merupakan tanggung jawab bersama yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan, seperti Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK), Ikatan Pekerja Sosial Masyarakat (IPSM), dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), dan sebagainya. Masing-masing aktor memiliki peran strategis dalam mendukung proses penjangkauan, asesmen dan pendampingan. Berdasarkan hal tersebut, penting untuk melihat bagaimana proses kolaborasi antar pemangku kepentingan tersebut berlangsung dalam upaya pengentasan PPKS di Kota Surabaya. Pembahasan selanjutnya akan dianalisis dengan menggunakan teori *Collaborative Governance* dari Ansell dan Gash (2008).

Kondisi Awal

Berdasarkan teori kolaboratif Ansell dan Gash (2008) pada aspek kondisi awal sangat berpengaruh pada keberlangsungan proses kolaborasi. Terdapat berbagai faktor yang bisa menjadi pendorong atau penghalang kerjasama antar pemangku kepentingan serta lembaga/organisasi dengan para stakeholder tersebut. Dalam konteks ini, kolaborasi atau kerja sama antara Dinas Sosial, khususnya UPTD Liponsos Keputih, dengan para stakeholder seperti Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK), Ikatan Pekerja Sosial Masyarakat (IPSM), dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) di latar belakangnya oleh adanya kompleksitas permasalahan PPKS. Dimana terdapat 26 jenis PPKS (seperti gelandangan, pengemis, anak jalanan, disabilitas terlantar, orang dengan gangguan jiwa, dll) memiliki masalah yang sangat beragam. Mereka seringkali

memerlukan pendekatan yang melibatkan berbagai dimensi, seperti pemantauan, tempat berlindung, restorasi, serta penyatuan kembali dengan keluarga atau penguatan. Tiada satu organisasi pun yang mampu mengelola semua faktor ini sendiri. Oleh karena itu, Koordinasi ini berjalan sesuai dengan Surat Keputusan Kementerian Sosial untuk semua pilar tersebut dalam pengentasan PPKS yang ada di Kota Surabaya. Jadi, kerjasama yang dilakukan oleh pilar-pilar tersebut sesuai dengan SOP atau tugas dan fungsi masing-masing organisasi.

Pada saat koordinasi dengan para stakeholders, tentunya terdapat tantangan dari masing-masing pilar. Dalam pelaksanaannya, UPTD Liponsos mengatakan banyak tantangan terutama pada permasalahan sosial yang semakin tahun semakin meningkat, tuntutan masyarakat yang juga semakin meningkat, dan terkadang ada masyarakat yang tidak mau untuk mengurus keluarganya yang terlantar. Sementara itu, TKSK dan IPSM mengalami tantangan yaitu mereka adalah relawan yang harus siap tenaga dan waktu untuk pengentasan PPKS ini, namun honorarium yang mereka terima seringkali dianggap tidak sebanding dengan beban kerja dan risiko yang dihadapi. Hal ini bisa menyebabkan demotivasi dan kesulitan dalam mencukupi keperluan sehari-hari, terkhusus bagi yang tidak mempunyai sumber penghasilan lain. Sementara itu, Satpol PP Surabaya mengalami tantangan bagaimana mereka bisa melakukan penertiban secara efektif namun tetap humanis, sambil berkoordinasi dengan pilar-pilar atau stakeholders dalam pengentasan PPKS ini.

Desain Kelembagaan

Berdasarkan teori Ansell dan Gash (2008) desain kelembagaan merujuk pada peraturan fundamental dalam berkolaborasi yang menjadi landasan legitimasi prosedural dalam proses kerjasama. Aspek penting dalam desain kelembagaan mencakup peraturan partisipasi, struktur forum yang dibentuk, kejelasan aturan pelaksanaan, dan transparansi dalam menjalankan kolaborasi. Dalam konteks ini, kolaborasi atau kerja sama antara Dinas Sosial Kota Surabaya, khususnya UPTD Liponsos Keputih, dengan para stakeholder seperti Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK), Ikatan Pekerja Sosial Masyarakat (IPSM), dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) berlangsung secara informal tanpa adanya kesepakatan tertulis. Namun demikian, terdapat kesadaran yang sama tentang peran serta tanggung jawab para pihak. TKSK juga menyatakan bahwa saat ini sedang dalam proses penyusunan Standar Operasional Prosedur (SOP), yang menunjukkan adanya upaya menuju penguatan struktur kelembagaan yang lebih formal. Dari sisi TKSK, kerja sama dengan Dinas Sosial, khususnya UPTD Liponsos Keputih mulai dari terbentuknya TKSK yaitu di tahun 2009. Merujuk hal tersebut, dapat dikatakan bahwa semua pihak terkait berpartisipasi dengan baik. Tidak adanya SOP yang mengikat untuk semua pihak dapat menghadirkan sejumlah kerentanan, seperti potensi miskomunikasi. Oleh karena itu, SOP sangat penting untuk keberlanjutan kolaborasi.

Dalam pelaksanaannya, UPTD Liponsos Keputih menyampaikan bahwa seluruh stakeholder menjalankan perannya dengan baik. Sebagai contoh, ketika TKSK atau IPSM menemukan orang terlantar di sekitarnya, mereka akan terlebih dahulu mencari tahu keberadaan keluarga orang tersebut. Jika ditemukan, maka individu tersebut akan langsung dipulangkan. Sementara itu, Satpol PP akan langsung membawa orang terlantar ke UPTD Liponsos Keputih untuk ditangani lebih lanjut. Koordinasi antara UPTD Liponsos Keputih dengan para stakeholders berlangsung intensif dan responsif, terutama ketika ada isu-isu yang berkaitan dengan PPKS. Hal ini sejalan dengan pernyataan TKSK dan IPSM yang menunjukkan adanya keselarasan dalam praktik koordinasi. Dinas sosial berperan sebagai fasilitator dalam koordinasi ini.

Kepemimpinan

Berdasarkan teori kepemimpinan kolaboratif Ansell dan Gash (2008), kepemimpinan kolaboratif berfungsi memfasilitasi dialog muka, membangun kepercayaan, dan mengkoordinasikan berbagai stakeholder dengan kepentingan yang beragam. Dalam struktur kepemimpinan pengentasan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di UPTD Liponsos Keputih menunjukkan pola kepemimpinan yang terpusat pada Dinas Sosial sebagai leading sector. Teori Ansell dan Gash menekankan pentingnya kepemimpinan fasilitatif yang mampu mengkoordinasikan berbagai stakeholder dalam mencapai tujuan bersama, dalam konteks ini terlihat peran sentral Dinas Sosial Surabaya telah berhasil menjalankan peran sebagai facilitative leadership yang efektif dengan berlandaskan pada legitimasi legal yang kuat melalui Peraturan Menteri Sosial No. 28 Tahun 2018 dan No. 10 Tahun 2019. Kepemimpinan ini tidak bersifat otoriter, melainkan koordinatif dengan melibatkan berbagai stakeholder seperti UPTD Liponsos Keputih sebagai pelaksana operasional, TKSK sebagai perpanjangan tangan di tingkat kecamatan, IPSM sebagai mitra profesional, dan Satpol PP sebagai pendukung fungsi penertiban. Pola kepemimpinan yang terpusat namun kolaboratif ini memiliki koordinasi yang efektif, pembagian peran yang jelas, dan pencapaian tujuan bersama dalam pengentasan PPKS. Keberhasilan kepemimpinan ini terlihat dari kemampuan Dinas Sosial dalam memfasilitasi dialog antar-stakeholder, membangun kepercayaan, dan mengkoordinasikan kepentingan yang beragam untuk mencapai outcome yang optimal dalam pelayanan kesejahteraan sosial masyarakat Surabaya.

Proses Kolaboratif

1. Dialog Tatap Muka

Berdasarkan teori Ansell dan Gash (2008) pada dialog tatap muka bahwa seluruh *Collaborative Governance* diciptakan melalui komunikasi langsung antar pemangku kepentingan. Dialog bersifat prosesual dan berorientasi pada tercapainya konsensus. Komunikasi ini bertujuan mengidentifikasi peluang manfaat bersama bagi semua pihak. Dalam konteks ini, Dinas Sosial Kota Surabaya, UPTD Liponsos Keputih, TKSK, Satpol PP Kota Surabaya, dan IPSM sering terlibat dalam pertemuan untuk membahas masalah yang dialami saat pengentasan PPKS di Kota Surabaya, atau bisa juga disebut sebagai pertemuan evaluasi yang dilakukan dengan kurun waktu kurang lebih dalam setahun dilakukan 2-4 kali. Dimana pada pertemuan tersebut difasilitasi oleh Dinas Sosial dan bertempat di Dinas Sosial Kota Surabaya. Jadi, dialog tatap muka yang dilakukan pada kolaborasi pengentasan PPKS ini dapat dikatakan cukup, karena pada setahun sekali dilakukan 2-4 kali. Pada pertemuan tersebut, proses diskusi dilakukan secara terbuka dimana semua pihak dapat menyampaikan pendapatnya masing-masing. Dan jika ada masalah langsung di diskusikan untuk mencari jalan keluarnya secara bersama.

2. Membangun Kepercayaan

Merujuk pada teori Ansell dan Gash (2008) bahwa proses membangun kepercayaan tidak terpisahkan dari dialog. Pemimpin kolaborasi harus menumbuhkan rasa saling percaya antar pemangku kepentingan. Dalam konteks ini, Dinas Sosial Kota Surabaya secara aktif memberikan edukasi kepada para stakeholders mengenai peran, tugas, dan prosedur dalam pelaksanaan pengentasan PPKS. Edukasi ini dilakukan dalam pertemuan rutin yang dilaksanakan dua hingga empat kali dalam setahun. Dalam pertemuan tersebut, setiap stakeholder menyampaikan pendapatnya masing-masing seperti membahas mengenai permasalahan di lapangan. Hal itu termasuk transparan kepada semua pihak yang terlibat dalam

pertemuan tersebut. Pendekatan ini memungkinkan para stakeholder untuk memahami peran masing-masing secara lebih mendalam dan meningkatkan rasa tanggung jawab kolektif terhadap keberhasilan program sosial yang dijalankan. Dengan demikian, Dinas Sosial tidak hanya bertindak sebagai fasilitator teknis, tetapi juga sebagai pemimpin kolaboratif yang berperan aktif dalam menciptakan lingkungan kerja yang saling percaya dan transparan.

Kemudian, peran penting dijalankan oleh instansi yang secara langsung menangani permasalahan di lapangan, salah satunya adalah Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) dan Ikatan Pekerja Sosial Masyarakat (IPSM). TKSK dan IPSM merupakan relawan yang bersentuhan langsung dengan masyarakat dan memiliki tanggung jawab dalam merespons berbagai permasalahan sosial secara cepat dan tepat. Dalam konteks membangun kepercayaan di lingkungan masyarakat, salah satu bentuk nyata dari upaya membangun kepercayaan adalah komitmen TKSK dan IPSM untuk tidak memanfaatkan situasi dengan mengharapkan imbalan dalam bentuk apa pun. Profesionalisme ini menjadi fondasi penting dalam memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap keberadaan dan kinerja TKSK dan IPSM. Di samping itu, pernyataan dari TKSK terkait terjadinya konflik atau ketidakpercayaan antar stakeholders tidak pernah terjadi. Di sisi lain, IPSM memberikan pernyataan bahwa tidak pernah terjadi konflik atau ketidakpercayaan antar stakeholders (organisasi), tetapi hanya konflik antar person (individu) saja.

3. Komitmen Proses Kolaborasi

Berdasarkan teori Ansell dan Gash (2008) terkait komitmen proses kolaborasi yang mengatakan bahwa interdependensi yang tinggi antar pemangku kepentingan cenderung meningkatkan komitmen dalam berkolaborasi. Dimana, kolaborasi bukan sekadar kesepakatan sesaat, melainkan proses kerjasama berkelanjutan yang saling menguntungkan. Dalam konteks ini, Dinas Sosial Kota Surabaya memiliki komitmen tertinggi dan fundamental untuk terus terlibat dalam kolaborasi pengentasan PPKS. Sebagai leading sector dan penanggung jawab utama urusan kesejahteraan sosial di Kota Surabaya, keberhasilan pengentasan PPKS sangat bergantung pada sinergi semua pihak. Satpol PP Kota Surabaya juga berkomitmen dalam proses kolaborasi ini, dikarenakan memang tugas Satpol PP untuk menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman yang pastinya menjaga Kota Surabaya agar bersih dari PPKS. Selain itu, TKSK dan IPSM berkomitmen sebagai relawan yang harus menyerahkan seluruh jiwa dan raga untuk membantu koordinasi pada pengentasan PPKS ini sesuai dengan aturan dan tugas yang sudah mereka jalani.

Komitmen tersebut didorong oleh kepentingan bersama untuk mewujudkan Surabaya yang bebas PPKS di jalanan, memberikan perlindungan dan layanan yang layak bagi mereka, serta meningkatkan kualitas hidup masyarakat secara keseluruhan. Ini adalah visi bersama yang menjadi pendorong utama. Jadi, pilar-pilar sosial yang berkolaborasi untuk pengentasan PPKS di Liponsos Keputih ini berkomitmen bersama berdasarkan tugas dan fungsi agar menciptakan Surabaya menjadi kota maju dan bebas dari PPKS.

4. Pemahaman Bersama

Berdasarkan teori Ansell dan Gash (2008) pada aspek pemahaman bersama mengatakan bahwa para pemangku kepentingan perlu mengembangkan pemahaman kolektif tentang tujuan yang hendak dicapai. Pemahaman bersama mencakup kejelasan sasaran, definisi permasalahan, dan nilai-nilai yang ingin diwujudkan melalui kolaborasi. Pada proses kolaborasi pengentasan PPKS di Liponsos Keputih kota Surabaya ini, semua pihak sudah memiliki pemahaman yang sama tentang tujuan pengentasan PPKS. Namun, walaupun visi besar ini telah disepakati,

persepsi yang sama tepat tentang cara mencapainya, prioritas, atau rincian operasionalnya, mungkin berbeda di tingkat pelaksanaan. Dimana Dinas Sosial dan UPTD Liponsos lebih fokus pada aspek rehabilitasi jangka panjang, Satpol PP Surabaya yang lebih fokus pada aspek penertiban di lapangan, sedangkan TKSK dan IPSM yang sebagai garda terdepan yang lebih paham tentang akar masalah individu PPKS dan pentingnya pendekatan persuasif serta pendampingan langsung di lapangan.

Proses menyamakan persepsi atau menyusun strategi bersama dilakukan pada saat rapat koordinasi yang dilakukan setahun 2-4 kali yang difasilitasi oleh Dinas Sosial. Dengan koordinasi ini dilakukan secara transparan sehingga semua pilar dapat menyampaikan pendapat atau tantangan yang sedang dihadapi. Bisa juga disebut sebagai evaluasi kinerja semua pilar setiap tahunnya, karena untuk melihat keberhasilan atau kegagalan pada koordinasi pengentasan PPKS ini agar dapat menjadi perbaikan di masa mendatang.

5. Hasil Antara

Berdasarkan teori Ansell dan Gash (2008) mengenai hasil antara (*intermediate outcomes*) merujuk pada pencapaian-pencapaian penting yang terjadi selama proses kolaboratif berlangsung, sebelum mencapai final. Hasil pengentasan PPKS di Kota Surabaya menunjukkan pencapaian yang baik dalam perspektif *Collaborative Governance* antara kepentingan publik dan swasta bersama-sama dalam forum kolektif dengan lembaga publik supaya berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan saling berkomitmen. Data menunjukkan penurunan jumlah PPKS yang signifikan dari 3.267 jiwa pada tahun 2021 menjadi 2.546 jiwa pada tahun 2024, yang berarti terjadi penurunan sebesar 721 jiwa atau sekitar 22% dalam kurun waktu empat tahun. Penurunan ini terjadi secara konsisten setiap tahunnya: dari 3.267 (2021) turun menjadi 3.083 (2022), kemudian 3.009 (2023), dan akhirnya 2.546 (2024).

Keberhasilan ini didukung dengan *Collaborative Governance* yang melibatkan berbagai stakeholder kunci seperti Dinas Sosial, UPTD Liponsos Keputih, TKSK, IPSM, dan Satpol PP yang berkomitmen bersama dalam pengentasan PPKS. Dinas Sosial Kota Surabaya telah mengidentifikasi rehabilitasi sosial berupa pengentasan PPKS sebagai salah satu indikator target kinerja melalui Unit Pelayanan Terpadu Dinas (UPTD) di Liponsos Keputih. Strategi jangka pendek yang diterapkan mencakup mengembalikan PPKS ke keluarga atau daerah asal mereka, serta pemberian pelayanan rehabilitasi sosial. Penurunan yang konsisten ini menunjukkan bahwa *Collaborative Governance* telah berhasil menciptakan sinergi antar-lembaga yang efektif dalam menangani permasalahan kesejahteraan sosial, yang menunjukkan setiap stakeholder mempunyai peran serta tanggung jawab dalam upaya pengentasan PPKS di Kota Surabaya.

KESIMPULAN

Berdasarkan teori Ansell dan Gash (2008), *Collaborative Governance* pengentasan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di Kota Surabaya, bahwa kerja sama antar stakeholders seperti Dinas Sosial Kota Surabaya, TKSK, IPSM, dan Satpol PP dikatakan cukup baik. Pada indikator kondisi awal, kerja sama didasari oleh kompleksitas permasalahan sosial yang tidak dapat ditangani secara sektoral. Namun, juga terdapat tantangan seperti meningkatnya permasalahan sosial dari tahun ke tahun hingga keterbatasan sumber daya manusia. Pada indikator desain kelembagaan, kerja sama masih berlangsung secara informal, tidak ada SOP. Pada indikator kepemimpinan, Dinas Sosial Kota Surabaya sebagai pemimpin atau koordinator dalam kerja sama ini serta sebagai fasilitator.

Pada indikator proses kolaboratif mencakup dialog tatap muka, membangun kepercayaan, komitmen proses kolaborasi, pemahaman bersama dan hasil antara. Dialog tatap muka menjadi sarana utama untuk menjembatani kepentingan antar stakeholders. Pertemuan rutin yang difasilitasi oleh Dinas Sosial Kota Surabaya menciptakan ruang diskusi yang memungkinkan terjadinya pertukaran informasi sehingga membangun kepercayaan seluruh stakeholders. Komitmen terhadap proses kolaborasi tercermin dari keberlanjutan para aktor yang peduli terhadap permasalahan sosial di Kota Surabaya. Di samping itu, pemahaman bersama mengenai tujuan dari kolaborasi terbentuk melalui proses komunikasi dan koordinasi yang intensif. Hasil antara yang telah terlihat yaitu pengurangan jumlah PPKS di terlantar, reintegrasi keluarga serta pelibatan CSR.

Merujuk pada temuan penelitian, Dinas Sosial Kota Surabaya dan para stakeholders disarankan untuk memperkuat kerja sama kelembagaan dengan membuat SOP yang lebih formal. Selain itu, kapasitas relawan seperti TKSK dan IPSM perlu ditingkatkan untuk menjaga keberlanjutan peran mereka. Peneliti selanjutnya dapat mengembangkan penelitian ini dengan menguji efektivitas hasil kolaborasi untuk mendapatkan perspektif yang lebih holistik.

PENGAKUAN/ACKNOWLEDGEMENTS

Penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan kontribusi dalam penyelesaian penelitian "*Collaborative Governance* dalam Pengentasan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di Kota Surabaya". Terima kasih kepada Bapak Calvin Edo W., S.SOS.,M.KP selaku dosen pembimbing yang telah bersedia memberi arahan serta bimbingan selama berlangsungnya penelitian. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Ibu Binti Azizatonafi'ah, S.IAP,M.AP dan Ibu Oktarizka R., S.AP., M.AP selaku dosen pengampu mata kuliah Seminar Isu-Isu Administrasi Publik yang telah memberikan masukan berharga dalam penyempurnaan penelitian ini.

Penulis juga menyampaikan terima kasih kepada seluruh stakeholder yang sudah bersedia menjadi narasumber dan memberikan data serta informasi yang sangat bermanfaat, yaitu Bapak Imam Muhaji selaku Kepala UPTD Liponsos, Bapak Wiji selaku Koordinator TKSK, Bapak Sigit selaku Sekretaris IPSM, dan Bapak Soeroso dari Satpol PP Surabaya, serta Dinas Sosial Kota Surabaya yang telah memberikan dukungan dan akses informasi yang diperlukan. Tanpa kerja sama serta motivasi dari semua pihak tersebut, penelitian ini tidak akan bisa terselesaikan secara baik.

DAFTAR REFERENSI

- Adyatma, K., Daksana, I., & Rochim, A. I. (2023). Pemberdayaan PMKS Di Liponsos Keputih Kota Surabaya. *Proseding Pengabdian Kepada Masyarakat*, 1(1), 164–168.
- Astuti, R. S., Warsono, H., & Rachim, A. (2020). *Collaborative Governance Dalam Prespektif Administrasi Publik* (Peratama). Universitas Diponegoro Press.
- Hidayatullah, P. S. (2021). Implementasi Pelayanan Publik Terhadap Gelandangan Pengemis Dan Anak Jalanan Di Kota Surabaya Studi Kasus UPTD Liponsos Kota Surabaya. *Jurnal Penelitian Administrasi Publik*, 1(2), 165–171.
- Laksa, K. S. (2022). Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya Dalam Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Di UPTD Liponsos Keputih. *Jurnal Penelitian Administrasi Publik*, 2(01), 91–98. <https://doi.org/2797-04692>
- 'Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2019 tentang Pekerja Sosial Masyarakat'
- 'Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2018 tentang Tenaga Kesejahteraan
-

Sosial Kecamatan'

- Puspitasari, N. Z., & Nawangsari, E. R. (2022). Strategi Dinas Sosial Dalam Penanganan Gelandangan Penderita Psikotik di Lingkungan Pondok Sosial (Liponsos) Keputih Surabaya. *Jurnal Sosial Ekonomi Dan Humaniora*, 8(4), 602–608.
- Rahmadhani, N. P. (2024). “BERSIH” Sebagai Upaya Penanggulangan Masalah Kesehatan Scabies di Liponsos Keputih. Universitas Airlangga.
- Ramzi, A. (2021). *Menengok Kondisi Liponsos Surabaya di Musim Rawan Penyakit*. Times Indonesia
- Zulhadi, Pitono, A. and Wargadinata, E.L. (2023) ‘Collaborative Governance Dalam Pengelolaan Kawasan Citarum Harum di Kabupaten Bandung’, *Jurnal Pendidikan dan Konseling*, 5(1), pp. 1244–1255.
-