



This is an open access article under
CC-BY-SA license

* Corresponding Author

KOLABORASI LINTAS AKTOR SEBAGAI STRATEGI MENGURAI KETERBATASAN KAPASITAS PELAYANAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

Muhammad Fatchul Annaji

Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD Yogyakarta, Indonesia

Email: *muhfatchul969@gmail.com

Abstract. *The structural capacity limitations of local governments in providing social welfare services trigger the urgency to involve Social Welfare Institutions (LKS); however, the high disparity in LKS' institutional readiness cannot be equitably accommodated. Amidst this gap, the Social Welfare Coordinating Agency (BK3S) emerges as a strategic bridge. This study aims to analyze the impact of collaboration and the significance of Collaborative Governance among the social services department, BK3S, and LKS in strengthening social welfare services. Employing an exploratory qualitative method with a case study approach, this study proves that Collaborative Governance effectively breaks down the structural exclusivity of bureaucracy that limits the government's scope of action, forcing it to collaborate adaptively. The main finding asserts that the presence of a non-governmental actor, namely BK3S, plays a crucial role as an intermediary institution in bridging the government's capacity deficit through the strengthening of institutional governance and human resources within LKS. The practical implication of this research emphasizes the need for cross-actor synergy in social policy, while theoretically enriching the Collaborative Governance literature in the context of resource-constrained governance.*

Keyword: Collaborative Governance; Non-Governmental Organizations; Services; Social Welfare; BK3S.

Abstrak. *Keterbatasan kapasitas struktural pemerintah daerah dalam pelayanan kesejahteraan sosial memicu urgensi pelibatan Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS), namun tingginya disparitas kesiapan kelembagaan LKS tidak dapat diakomodir secara merata. Ditengah kesenjangan ini, hadir Badan Koordinasi Kegiatan Kesejahteraan Sosial (BK3S) sebagai jembatan strategis. Penelitian ini bertujuan menganalisis dampak kerja sama dan letak penting Collaborative Governance antara Dinas Sosial DIY, BK3S, dan LKS terhadap penguatan layanan kesejahteraan sosial. Menggunakan metode kualitatif eksploratif dengan pendekatan studi kasus, penelitian ini membuktikan bahwa Collaborative Governance secara efektif mendobrak eksklusivitas struktural birokrasi yang membatasi ruang gerak pemerintah dan memaksanya untuk berkolaborasi secara adaptif. Temuan utama menegaskan bahwa kehadiran aktor non-pemerintah yaitu BK3S berperan krusial sebagai lembaga intermediari dalam menjembatani defisit kapasitas pemerintah melalui penguatan tata kelola kelembagaan dan sumber daya manusia pada LKS. Implikasi praktis penelitian ini menekankan perlunya sinergi lintas aktor dalam kebijakan sosial, sementara secara teoretis memperkaya literatur Collaborative Governance pada konteks penyelenggaraan pemerintahan dengan sumber daya terbatas.*

Kata Kunci: Tata Kelola Kolaboratif; Organisasi Nonpemerintah; Pelayanan; Kesejahteraan Sosial; BK3S.



PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial menjadi salah satu tata kelola pemerintahan penting bagi daerah di Indonesia. Tujuannya untuk memenuhi kebutuhan dasar kelompok masyarakat, terutama pada golongan rentan (Thahir, 2019). Pada kerangka desentralisasi, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan layanan kesejahteraan sosial melalui organisasi perangkat daerah (OPD) yang bersinggungan langsung, salah satunya Dinas Sosial DIY. Pada penelitian ini, pemerintah daerah dispesifikkan pada Dinas Sosial DIY.

Dalam menyelenggarakan pelayanan kesejahteraan sosial, Dinas Sosial DIY memiliki dua skema yaitu: pertama secara langsung, dengan menyentuh kepada Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS); kedua secara tidak langsung, dengan tidak menyentuh kepada PMKS. Skema pertama dapat melalui program-program, kewenangan, dan melalui balai atau Unit Pelaksana Teknis (UPT) yang dimiliki Dinas Sosial DIY. Sedangkan skema kedua, melalui peran dan fungsi Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) sebagai mitra Dinas Sosial DIY yang berstatus lembaga non-pemerintahan.

Belum maksimalnya implementasi dari skema pertama menjadi faktor yang menyebabkan angka PMKS di DIY masih tergolong besar dengan total 79.384 jiwa yang dilaporkan pada data terakhir oleh Bapperida DIY, (2024). Meskipun angkanya mengalami penurunan dari tahun-tahun sebelumnya, data tersebut menunjukkan masih tergolong besar untuk untuk wilayah DIY yang populasinya sekitar 3,7 – 3,8 juta jiwa.

Pada skema kedua, LKS ditempatkan sebagai garda terdepan dalam langkah awal penanganan kesejahteraan sosial yang bersinggungan langsung dengan PMKS (Sugiyanto, 2017). Lebih lanjut, pada Peraturan Daerah DIY Nomor 4 Tahun 2026 tentang Penyelenggaraan LKS mengamanatkan bahwa LKS sebagai mitra pemerintah daerah dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Namun, realitanya tidak semua kondisi sumber daya yang dimiliki LKS siap untuk menjalankan peran dan fungsinya. Hal tersebut disebabkan karena LKS lahir secara organik ditengah masyarakat sehingga kondisinya beragam (Sugiyanto et al.,

2020). Terdapat LKS yang mampu dan siap secara kelembagaan dan sumber daya, tetapi juga sebaliknya masih banyak juga yang kurang memadai.

Adanya peraturan daerah tersebut menjadi landasan yuridis bahwa Dinas Sosial DIY memiliki tugas untuk membantu LKS dalam memperkuat sumber daya dan kelembagaannya karena terdapat sejumlah syarat administratif yang harus dipenuhi. Berdasarkan data dari Dinas Sosial DIY, jumlah LKS yang tersebar di DIY mencapai 367 unit. Hal ini menjadi beban bagi Dinas Sosial DIY untuk dapat mengakomodir semua LKS, ditengah tuntutan untuk memprioritaskan balai/UPT miliknya sendiri dan juga keterbatasan kapasitas. Fenomena ini menghantarkan pada kompleksitas tantangan penyelenggaraan kesejahteraan sosial di DIY. Untuk menjawab kompleksitas tantangan tersebut, maka perlu adanya pendekatan tata kelola yang adaptif dan kolaboratif (Cosens et al., 2023).

Dinas Sosial DIY mengambil langkah kolaboratif, yaitu menjalin kerja sama dengan badan Koordinasi Kegiatan Kesejahteraan Sosial (BK3S) DIY secara formal. Disinilah letak pokok masalah dan argumentasi krusial mengapa DIY dipilih sebagai lokus penelitian. Berbeda dengan provinsi lain, DIY memiliki karakteristik tata kelola yang unik dalam penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial, yaitu melalui kerja sama dengan lembaga non-pemerintah BK3S DIY.

BK3S masih beroperasi secara aktif di beberapa provinsi lain seperti DKI Jakarta, Sumatera Barat, dan Jawa Timur, namun letak pemdeanya adalah praktik kerja sama yang memiliki landasan hukum kuat hanya ditemukan di DIY melalui Peraturan Daerah DIY Nomor 4 Tahun 2026 tentang Penyelenggaraan LKS, di mana peran BK3S diatur spesifik pada Bab VIII. Selain itu, kepengurusan BK3S DIY dikukuhkan langsung oleh gubernur melalui surat Keputusan. Sebab, BK3S DIY ditugaskan untuk membantu tugas gubernur dalam pelayanan kesejahteraan sosial. Keunikan kelembagaan yang legal-formal inilah yang membedakan DIY dengan provinsi lain, menjadikannya lokus ideal untuk meneliti efektivitas tata kelola kolaboratif.

Pada praktek riilnya, kerja sama yang terbangun antara Dinas Sosial DIY dengan BK3S

bertujuan untuk memperkuat pelayanan kesejahteraan sosial pada skema kedua. Selaras dengan teori *Collaborative Governance* oleh Ansell & Gash (2008) yang menjelaskan bahwa pemerintah tidak dapat bekerja sendiri dalam menyelesaikan suatu masalah publik yang kompleks. Dalam teori *Collaborative Governance*, ditekankan bahwa kerja sama antar sektor termasuk dengan lembaga non-pemerintahan menjadi faktor penting bagi pemerintah dalam menjalankan kebijakannya untuk mengatasi sebuah masalah secara efektif dan efisien (Erviantono & Noak, 2025). Maka dari itu, kerja sama antar sektor dapat tercipta karena adanya kekurangan sumber daya yang dimiliki pemerintah (Segal, 2016).

Kerja sama antar sektor tidak hanya mengisi kurang maksimalnya peran pemerintah, tetapi dalam studi Nurhayati & Rahman (2023) juga mendorong munculnya partisipasi, inovasi serta tanggung jawab bersama untuk menghadapi suatu permasalahan. Selaras dengan penelitian ini, peran dan kontribusi dari aktor diluar pemeritahan dapat mendukung kebijakan pemerintah dalam upaya mencegah dan menanggulangi meningkatnya jumlah PMKS (Hanifah & Unayah, 2017). Untuk mempertegas posisi dan letak kebaruan (*novelty*) penelitian ini, pemetaan perbandingan penelitian dengan studi terdahulu disajikan pada Tabel 1.1.

Tabel 1.1. Pemetaan Studi Terdahulu

Peneliti (Tahun)	Fokus Penelitian	Temuan/Hasil Utama	Research Gap
Cahyono et al., 2023	<i>Collaborative Governance</i> dalam pelayanan perlindungan anak.	Kolaborasi lintas sektor esensial dalam perlindungan anak, berfokus pada integrasi aktor teknis operasional.	Letak perbedaan, studi terdahulu berfokus pada isu makro (perlindungan anak), sedangkan penelitian yang dijalankan berfokus pada kolaborasi lintas aktor berbasis penguatan kapasitas pada pelayanan kesejahteraan sosial secara umum.
Sulistyo, 2024	Kebijakan penyelenggaraan kesehatan	Responsivitas layanan bergantung pada kapasitas daerah; jika kurang,	Perbedaan terletak pada studi terdahulu menyoroti isu sektoral (kesehatan jiwa),

	jiwa di Provinsi DIY.	kolaborasi dengan elemen masyarakat menjadi penentu.	sementara penelitian yang dijalankan secara spesifik membedah kolaborasi yang sudah terjadi pada tata kelola pelayanan pada urusan sosial yang lebih luas.
Erviantono & Noak, 2025	Relasi kuasa Pemerintah dan LSM dalam penanganan kasus kekerasan.	Keterlibatan LSM menjadi faktor penting bagi pemerintah untuk mengatasi masalah secara efektif karena kekurangan sumber daya.	Perbedaannya pada studi terdahulu, LSM diposisikan sebagai pelaksana teknis (<i>end-implementer</i>), sedangkan pada penelitian yang dijalankan memposisikan aktor non-pemerintah (BK3S) sebagai lembaga perantara (<i>intermediary</i>).
Hesti et al., 2025	Peran Pemerintah dan NGO dalam partisipasi masyarakat pedesaan.	Keterlibatan lembaga non-pemerintah merupakan inovasi kolaboratif yang sukses mendorong partisipasi warga desa.	Perbedaannya pada studi terdahulu berfokus pada <i>output</i> partisipasi. Penelitian yang dijalankan mengeksplorasi alasan pelibatan lembaga non-pemerintah (BK3S) sebagai jawaban atas kompleksitas tantangan pelayanan kesejahteraan sosial.

Sumber: data diolah, 2026.

Berdasarkan dengan pemetaan studi terdahulu, yang menjadi *research gap* adalah penelitian sebelumnya mayoritas memposisikan aktor non-pemerintah (seperti LSM/NGO) hanya sebatas pelaksana teknis (*end-implementer*) di lapangan, dan belum ada kajian spesifik yang membedah kelembagaan non-pemerintah yang berfungsi sebagai *intermediary institution* di tingkat daerah. Sedangkan penelitian ini berfokus pada strategi mengatasi kompleksitas tantangan penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial melalui *Collaborative Governance*, yang menempatkan BK3S sebagai *intermediary institution* guna menjembatani defisit kapasitas pemerintah melalui penguatan tata kelola dan SDM pada LKS.

Uraian latar belakang penelitian ini kemudian memunculkan rumusan analitis dari fenomena yang terjadi, yaitu: bagaimana pengaruh dari praktik kerja sama antara Dinas Sosial DIY dengan BK3S pada strategi mengurai keterbatasan kapasitas pelayanan kesejahteraan sosial melalui pendekatan *Collaborative Governance*?

METODE

Penelitian kualitatif deskriptif eksploratif dengan pendekatan studi kasus (Creswell, 2009) ini dilaksanakan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Menurut Creswell (2009), penelitian kualitatif bertujuan untuk memahami suatu sistem nyata (*bounded system*) dan memiliki batasan-batasan yang jelas, yang dilakukan secara mendalam melalui pengumpulan data dari berbagai sumber. Penelitian difokuskan secara spesifik pada tiga instansi utama yang memegang kewenangan langsung dalam tata kelola kesejahteraan sosial: Dinas Sosial DIY, Badan Koordinasi Kegiatan Kesejahteraan Sosial (BK3S) DIY, dan Bapperida DIY.

Periode penelitian dan durasi pengumpulan hingga penyajian data berlangsung secara intensif selama lima bulan, terhitung dari bulan Oktober 2025 hingga Februari 2026. Teknik penentuan informan menggunakan *purposive sampling* (Lenaini, 2021) dengan total informan sebanyak 4 orang. Kriteria pemilihan informan didasarkan pada kewenangan institusional, saling ketergantungan antar-sektor, serta keterlibatan operasional secara langsung dalam jalinan program kerja sama antara Dinas Sosial DIY dan BK3S (Creswell, 2016).

Proses pengumpulan data melalui data primer dan data sekunder yang disajikan secara deskriptif untuk menjelaskan data serta fenomena secara menyeluruh dan kompleks. Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari fakta dilapangan (Sulung & Muspawi, 2024) berupa observasi dan observasi partisipan. Sedangkan data sekunder merupakan data yang diperoleh dari data dukung berupa studi dokumen (Fadli, 2021).

Teknik pengumpulan pada penelitian menggunakan pendapat John. W. Creswell (2009) dengan cara menggabungkan data primer dengan data sekunder, yang keduanya diperoleh melalui observasi, dan observasi partisipan. Data primer

dan data sekunder diintegrasikan melalui reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan untuk mendapat hasil yang valid (Waruwu, 2024). Data tersebut kemudian diproses melalui reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan, yang kemudian divalidasi melalui uji derajat kepercayaan (*credibility*), triangulasi, metode, teknik, dan uji kepastian (*conformability*) (Sugiyanto, 2021), bahwa hasil penelitian ini disajikan dalam penelitian kualitatif studi kasus.

HASIL DAN DISKUSI

Disparitas Pelayanan Kesejahteraan Sosial di Daerah Istimewa Yogyakarta

Cakupan PMKS tidak hanya masyarakat kurang mampu penerima bantuan tetapi kategorinya termasuk disabilitas, gelandangan, hingga pengemis (Ritonga et al., 2023). Beragamnya jenis PMKS menuntut adanya penanganan yang dapat mengakomodir dan menyasar segala jenis PMKS secara menyeluruh. Tantangan struktural yang dihadapi dalam membangun pelayanan kesejahteraan sosial timbul dari keterbatasan kewenangan oleh Dinas Sosial DIY itu sendiri.

Hal tersebut bukan karena ketidakmampuan Dinas Sosial DIY, melainkan peran yang secara hukum terikat oleh pembagian kewenangan administratif yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU tersebut ditegaskan bahwa bahwa urusan sosial merupakan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sesuai yang diamanatkan pada Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 12 ayat (1) huruf f. Lebih lanjut, urusan tersebut termasuk dalam kategori urusan pemerintahan konkuren yang dibagi antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan skala dan cakupan kewenangannya sesuai pada Pasal 9 ayat (3) serta Lampiran UU.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara kebijakan dan praktik implementasi (Gille, 2024), dimana amanat desentralisasi dan keterbatasan kapasitas kelembagaan mendorong Dinas Sosial DIY untuk memprioritaskan layanan pada unit yang dibawahnya langsung yaitu balai/UPT. Berikut data balai/UPT di bawah Dinas Sosial DIY.

Tabel 3.1. Layanan Sosial pada Balai/UPT Milik Dinas Sosial DIY

No	Unit Layanan	Deskripsi Layanan
1	BRTPD	Layanan terpadu penyandang disabilitas (netra, rungu, daksa, grahita) dengan fasilitas terapi, asrama, dan keterampilan.
2	BPSTW	Pelayanan lansia (± 224 lansia) dengan 2 unit (Abiyoso & Budhi Luhur), meliputi program reguler, day care, dan trauma center.
3	BPRSR	Layanan remaja dan anak berhadapan dengan hukum (ABH) meliputi asesmen, perlindungan, rehabilitasi, advokasi, reunifikasi, dan sosialisasi.
4	BRSPA	Perlindungan dan pengasuhan anak melalui layanan dasar, psikososial, pendidikan, kesehatan, dan keterampilan.
5	BPRSW	Perlindungan perempuan usia 18–40 tahun (korban kekerasan, trafficking, tuna susila, migran bermasalah) melalui shelter, trauma center, dan keterampilan.
6	BRSBKL	Layanan bagi gelandangan-pengemis dan disabilitas mental eks psikotik melalui unit Bina Karya dan Bina Laras dengan pendekatan rehabilitasi dan pemberdayaan.
7	RPS & Asrama	RPS Camp Assessment, RPS Anak, dan Asrama SLB sebagai penampungan sementara kasus gepeng dan anak, termasuk asesmen awal dan rujukan lanjutan.

Sumber: data diolah 2026.

Berdasarkan data tersebut, balai/UPT belum tersebar menyeluruh di cakupan wilayah DIY. Keterbatasan tercermin dari ketimpangan jumlah unit layanan dengan jumlah PMKS yang mencapai puluhan ribu orang. Kondisi ini mengindikasikan bahwa pelayanan yang ada belum dapat sepenuhnya menjangkau seluruh PMKS secara langsung. Oleh karena itu, dalam praktiknya, Dinas Sosial DIY cenderung memprioritaskan pemanfaatan balai/UPT yang berada dibawahnya langsung sebagai pusat layanan utama, sementara jika kapasitas balai/UPT penuh, maka sangat bergantung pada dukungan aktor hingga lembaga lain.

Hasil penelitian yang diperoleh pada forum Ekpose Kajian Standar Pelayanan Kesejahteraan Sosial oleh Dinas Sosial DIY pada 12 Desember 2025 hasilnya dipaparkan terkait implementasi standar pelayanan kesejahteraan sosial di DIY dalam aspek regulasi masih mengalami tantangan terutama pada aspek kebijakan pemerintah daerah, diantaranya: pertama, terdapat *governance gap* pada perubahan kebijakan prioritas pembangunan daerah khususnya pada peningkatan pelayanan

kesejahteraan sosial; kedua, anggaran pelayanan kesejahteraan sosial yang masih belum berorientasi pada standar pelayanan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah pusat dan daerah; ketiga, kebijakan terhadap peningkatan kualitas standar pelayanan sosial masih terbatas pada kegiatan rutinitas harian, seperti pelayanan makan, olahraga, dan kegiatan mendasar lainnya.

Lebih lanjut, kompleksitas ini dipertegas oleh pernyataan Kepala Dinas Sosial DIY pada forum yang sama, yang secara terbuka menyatakan:

“Kapasitas, sarana prasarana bahkan usianya ada yang lebih dari 50 tahun, kondisi tata kelola, standar pelayanan, ketersediaan SDM belum memenuhi, penganggaran hingga rasio pekerja sosial 1:50 klien belumimbang, bahkan ada yang sampai 1:100, menyebabkan pelayanan kesejahteraan sosial berjalan belum optimal”.

Serupa dengan temuan dalam kajian Penelitian Kesejahteraan Sosial yang menunjukkan bahwa kompetensi SDM penyelenggara termasuk pekerja sosial profesional berpengaruh signifikan terhadap kapasitas pelayanan di wilayah, dan bahwa keterbatasan kapasitas ini berdampak pada efektivitas layanan sosial (Huraerah, 2025).

Akibat dari keterbatasan kewenangan tersebut, Dinas Sosial DIY cenderung bergantung pada kebradan sumber daya lokal yang ada di masyarakat yaitu LKS. LKS muncul dalam konteks ini sebagai aktor pelaksana yang paling dekat dengan masyarakat, berperan sebagai garda terdepan dalam penanganan awal PMKS. Terdapat sekitar 367 LKS yang tersebar di seluruh kabupaten/kota DIY, hampir merata secara kuantitatif.

Hasil penelitian berdasarkan wawancara dengan Kepala Sub Bidang Kesejahteraan Rakyat Bapperida DIY menyampaikan:

“LKS itu menjadi aktor yang paling dekat dengan masyarakat, menjalankan peran pada pelaksanaan pelayanan tahap awal. Tapi, karena semakin berkembangnya model permasalahan kesejahteraan sosial dan dengan keberagaman kondisi LKS, maka eksekusi pelayanannya juga belum optimal” (wawancara 12 Januari 2026).

Pernyataan tersebut menjadi realita lanjutan yang dihadapi oleh Dinas Sosial DIY. Temuan lapangan menunjukkan bahwa tidak semua LKS memiliki kapasitas SDM terstandarisasi, sarana, fasilitas yang memadai, sehingga perannya pun tetap menghadapi keterbatasan operasional. Masalah utamanya adalah tidak semua LKS lahir dengan tata kelola yang terstruktur dan dibarengi dengan ketersediaan SDM yang sesuai standar. Pada studi oleh Wahid & Ulumudin (2022) menunjukkan kajian evaluasi akreditasi LKS di daerah lain menunjukkan hambatan utama pelayanan seringkali berkaitan dengan kekurangan SDM yang terlatih dan dukungan infrastruktur yang layak, meskipun lembaga tersebut telah terakreditasi secara formal melalui peraturan yang relevan. Untuk memperjelas pemahaman mengenai hubungan sebab-akibat dari disparitas yang terjadi, maka diinterpretasikan pada Tabel 3.2 sebagai hasil dari triangulasi data lapangan.

Tabel 3.2. Alur Sebab-Akibat Disparitas Pelayanan Kesejahteraan Sosial di DIY

Tahapan Dinamika	Kondisi Pemicu (Sebab)	Implikasi Lapangan (Akibat)
Tahap 1: Keterbatasan Kapasitas Formal	Amanat regulasi dan SOP birokrasi mengharuskan Dinas Sosial DIY memprioritaskan penyerapan layanan pada UPT/Balai milik pemerintah.	Angka PMKS sangat tinggi (79.384 jiwa), sehingga kapasitas daya tampung dan sumber daya UPT mengalami kelebihan beban (<i>overload</i>).
Tahap 2: Kesenjangan Kapasitas Mitra	Dinas Sosial melimpahkan beban pelayanan awal PMKS kepada jaringan LKS yang ada di wilayah DIY.	Timbul disparitas kapasitas; dari 367 LKS yang ada, belum semuanya memiliki kesiapan tata kelola kelembagaan dan SDM yang terstandar.
Tahap 3: Penguatan (<i>Capacity Building</i>)	Ketidaksiapan LKS berpotensi membuat pelayanan kesejahteraan sosial bagi PMKS menjadi tidak optimal.	Dinas Sosial DIY tidak memiliki sumber daya dan waktu yang cukup untuk membina ratusan LKS secara merata dan komprehensif.

Sumber: data diolah 2026.

Berdasarkan pemetaan kausalitas pada Tabel 3, terlihat jelas rantai dinamika yang memaksa terjadinya pergeseran tata kelola dari hierarkis menjadi kolaboratif. Masalah ini bermula dari rigiditas aturan birokrasi dan keterbatasan sumber daya (Tahap 1) yang membuat Dinas Sosial DIY kelebihan beban (*overload*) dalam merespons tingginya angka PMKS. Upaya pelimpahan wewenang

penanganan ke tingkat masyarakat (Tahap 2) ternyata tidak serta-merta menyelesaikan masalah, melainkan memunculkan tantangan baru berupa disparitas kesiapan institusional LKS. Pada titik kebuntuan inilah (Tahap 3), kehadiran BK3S bertindak sebagai solusi strategis. Rangkaian sebab-akibat ini menegaskan bahwa dalam ekosistem pelayanan yang sarat akan keterbatasan, pelibatan lembaga perantara (*intermediary institution*) merupakan instrumen mutlak guna memastikan *Collaborative Governance* dapat berjalan secara optimal dan tepat sasaran (Luh ni, 2019).

***Collaborative Governance* antara Dinas Sosial DIY dengan BK3S dalam Mengurai Kompleksitas Tantangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial**

BK3S memposisikan diri dengan peran strategis sebagai *intermediary institution* dalam menjawab kompleksitas tantangan pelayanan kesejahteraan sosial. BK3S tidak menyentuh pada layanan langsung terhadap PMKS, melainkan menjalankan fungsi sebagai lembaga koordinatif yang menjembatani celah kekurangan kapasitas Dinas Sosial DIY dengan melakukan penguatan tata kelola kelembagaan pada LKS. Studi empiris lain dalam penanganan PMKS pada konteks kota menunjukkan bahwa kolaborasi semacam ini memainkan peran penting dalam mengintegrasikan aktor berbeda untuk mencapai tujuan kesejahteraan bersama, meskipun belum berjalan optimal secara praktek (Hadijah & Alhadi, 2025).

Kepala Dinas Sosial DIY dalam forum Sosialisasi Permensos Nomor 5 Tahun 2024 dan Permensos Nomor 10 Tahun 2025, menyatakan:

"Terus terang, kami di dinas tidak memiliki kapasitas yang cukup untuk menjangkau dan mendampingi ratusan LKS tersebut satu per satu, apalagi pada urusan pemenuhan standar administrasi. Makanya kami menggandeng BK3S, dan kami merasa sangat terbantu karena ada program-program penguatan kapasitas LKS dari BK3S, itu bermanfaat sekali bagi LKSnya dan bagi kami" (Wawancara, 9 Oktober 2025).

Pengakuan tersebut menjadi justifikasi empiris mengapa posisi BK3S sebagai lembaga perantara mutlak diperlukan dalam ekosistem pelayanan kesejahteraan sosial di DIY. Disinilah kemudian BK3S memposisikan diri sebagai

lembaga koordinatif untuk membantu memperbaiki pelayanan kesejahteraan sosial berbasis peningkatan kapasitas LKS. Fenomena ini menjadi manifestasi empiris dari prinsip dasar teori *Collaborative Governance* menurut Ansell & Gash (2008), yang menekankan bahwa tata kelola kolaboratif mutlak terbentuk ketika institusi pemerintah menyadari adanya keterbatasan sumber daya dan tidak lagi mampu menangani permasalahan publik yang kompleks secara sepihak.

Dalam konteks ini, kehadiran BK3S menjawab kondisi interdependensi (saling ketergantungan) yang disyaratkan oleh Ansell & Gash, di mana pemerintah mutlak membutuhkan peran aktor perantara untuk menutupi defisit kapasitas di akar rumput (Emerson & Nabatchi, 2015). Studi Hesti dkk (2025) menjelaskan keterlibatan lembaga non-pemerintah dalam pelayanan publik merupakan inovasi dalam meningkatkan efektivitas dan responsivitas melalui pendekatan kolaboratif.

Untuk mengurai kompleksitas tantangan pelayanan kesejahteraan sosial secara komprehensif, praktik *Collaborative Governance* antara Dinas Sosial DIY dan BK3S telah menciptakan ekosistem yang saling melengkapi. Hubungan antar variabel penelitian yakni bagaimana temuan hambatan di lapangan direspons melalui bentuk kolaborasi spesifik dapat dipetakan sebagai hasil penelitian pada Tabel 3.3.

Tabel 3.3 Analisis Keterkaitan Tantangan Lapangan dan Dampak Kerja Sama

Temuan Lapangan	Bentuk Kerja Sama	Dampak terhadap Pelayanan
Keterbatasan layanan balai/UPT milik Dinas Sosial DIY	Kemitraan dengan LKS	Perluasan jangkauan layanan di 91 kelurahan masyarakat
Kesenjangan kesiapan tata kelola LKS	Pembinaan oleh BK3S DIY	Peningkatan kesiapan lembaga
Keterbatasan kapasitas Dinas Sosial DIY dalam mengkomodir LKS	Program Pendidikan dan Pelatihan oleh BK3S DIY	Peningkatan kapasitas kelembagaan dan SDM yang dimiliki LKS

Sumber: Data diolah 2026.

Berdasarkan analisis pada Tabel 4, terlihat pola interdependensi (saling ketergantungan) yang terstruktur dalam mengurai kompleksitas pelayanan kesejahteraan sosial di DIY. Keterbatasan sumber daya manusia dan

sempitnya daya tampung UPT milik Dinas Sosial DIY memicu lahirnya kemitraan langsung dengan LKS guna memperluas jangkauan layanan hingga ke tingkat akar rumput. Namun, ketika strategi perluasan tersebut terbentur pada realitas kesenjangan tata kelola LKS di lapangan, peran kolaboratif BK3S menjadi instrumen penentu. Formulasi analisis ini membuktikan bahwa *Collaborative Governance* yang terjalin tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme perbantuan sesaat (Agung, 2025) bagi Dinas Sosial DIY, melainkan beroperasi sebagai sistem penguatan kapasitas (*capacity building*) berkelanjutan.

Berdasarkan hasil penelitian wawancara dengan Sekretaris Umum BK3S menyampaikan:

“BK3S DIY berperan untuk mengkoordinasi LKS, dan menyediakan fasilitas pengembangan model pelayanan kesejahteraan sosial, pelatihan, pembinaan advokasi, hingga jaringan pentahelix, yang dapat membantu memperkuat kesiapan LKS dalam menjalankan pelayanan sosial” (Wawancara 13 Januari 2026).

Dengan demikian, BK3S memperkuat peran LKS sebagai bagian dari jaringan kolaboratif yang lebih luas yang mampu mengintegrasikan kemampuan pemerintah dengan adanya lembaga non-pemerintah.

Studi tentang *Collaborative Governance* menguatkan ketika otoritas pemerintah terbatas dan isu sosial bersifat kompleks, kolaborasi antar aktor menjadi strategi penting untuk memenuhi kebutuhan publik yang tidak dapat dipenuhi oleh satu aktor pemerintah saja (Hadijah & Alhadi, 2025), terutama dalam penanganan PMKS yang membutuhkan respons yang terstruktur, adaptif, dan menyeluruh.

Disamping kondisi LKS yang beragam, LKS juga membutuhkan tenaga kesejahteraan sosial yang tersertifikasi untuk memenuhi standar SDM untuk memahami dinamika penerima layanan (Koprowska, 2020) dan berbagai syarat admistrasi lainnya yang harus dipenuhi. Maka, yang dilakukan BK3S saat ini sangat berdampak untuk memenuhi kekurangan tersebut, secara eksplisit pada aspek sertifikasi tenaga kesejahteraan sosial pada LKS.

Tabel 3.4 Data Program Peningkatan Fungsi LKS oleh BK3S

No	Nama Program	Jumlah Peserta	Cakupan Program
1	Diklat Tata Kelola LKS 2023	32 LKS dari kabupaten/kota	Tata Kelola Kelmbagaan LKS
2	Diklat TKS 2024	46 LKS dari kabupaten/kota	Sertifikasi TKS pada LKS
3	Diklat Tata Kelola LKS 2024	49 LKS dari kabupaten/kota	Tata Kelola Kelembagaan LKS
4	Pelatihan Penyusunan Proposal Sharing Program bagi LKS 2025	38 LKS dari kabupaten/kota	Strategi Pengembangan Program dan Pendanaan LKS
5	Pembinaan LKS 2026	30 LKS dari kabupaten/kota	Tata Kelola Kelembagaan LKS

Sumber: Data diolah 2026.

Data hasil penelitian diatas menunjukkan peran BK3S dalam penguatan kelembagaan LKS telah nyata diimplementasikan dan berkelanjutan. Ragam program yang diselenggarakan meliputi diklat tata kelola LKS, diklat tenaga kesejahteraan sosial (TKS), pelatihan penyusunan proposal, hingga pembinaan kelembagaan yang jika diakumulasi telah melibatkan 195 LKS dari kabupaten/kota. Peran BK3S sebelumnya terlibat langsung dalam pelayanan kesejahteraan sosial yang menyentuh langsung PMKS. Namun, terhitung mulai tahun 2023 seiring dengan dinamika perubahan kebijakan negara, maka terjadi adptasi yang menyebabkan adanya pergeseran pelayanan kesejahteraan sosial dengan tidak langsung menyentuh pada PMKS. Selanjutnya, terdapat catatan penting yang perlu ditingkatkan kedepan bahwa program yang telah dijalankan BK3S baru menysasar 53% dari total keseluruhan 367 LKS.

Fenomena kerja sama Dinas Sosial DIY dengan BK3S yang terjadi berpengaruh terhadap penguatan pelayanan kesejahteraan sosial, terutama melalui penguatan kapasitas LKS. Dampaknya, LKS menjadi lebih siap sebagai mitra Dinas Sosial DIY pada pelayanan kesejahteraan sosial. Analisis ini menjawab rumusan masalah tentang pengaruh dari praktik kerja sama antara pemerintah daerah dengan BK3S terhadap strategi mengatasi keterbatasan kapasitas pelayanan kesejahteraan sosial. Selain itu, hasil penelitian ini sekaligus menegaskan

tujuan penelitian perihal dampak kerja sama dan pentingnya *Collaborative Governance* terhadap penguatan pelayanan kesejahteraan sosial sebagai pendekatan strategis dalam menghadapi kompleksitas permasalahan sosial.

Menurut Ansell & Gash (2008) *Collaborative Governance* tercipta karena salah satunya disebabkan adanya keterbatasan sumber daya. Analisis lebih lanjut menurut teori *Collaborative Governance* oleh Ansell & Gash kerja sama dapat dibangun dan berjalan dengan empat aspek berikut: *Trust* (kepercayaan); *Commitment* (komitmen); *Shared understanding* (pemahaman bersama); *Small wins* (hasil kecil yang membangun kepercayaan).

Selaras dengan penjelasan teori diatas, praktik kerja sama antara Dinas Sosial DIY dengan BK3S ini tercipta karena terdapat celah kekurangan kapasitas dari pemerintah daerah dalam pelayanan kesejahteraan sosial. Konsisten dengan teori *Collaborative Governance* bahwa pemerintahan yang adaptif bukan sekadar mengandalkan birokrasi formal, tetapi membangun keterbukaan dengan jaringan koordinasi yang kuat termasuk dengan lembaga non-pemerintah untuk menyelesaikan masalah sosial yang kompleks secara lebih optimal. Penelitian ini menunjukkan BK3S pada posisi lembaga non-pemerintah yang menjembatani kekurangan kapasitas dari Dinas Sosial DIY dan LKS dalam pelayanan kesejahteraan sosial.

Peran BK3S sebagai lembaga non-pemerintah menjadi penting mengingat tantangan kompleksitas pelayanan kesejahteraan sosial tidak dapat ditangani secara optimal oleh satu aktor saja. Atas dasar tersebut terbangunlah praktik kerja sama yang menegaskan bahwa *Collaborative Governance* juga penting karena menekankan keterlibatan berbagai aktor dalam mengisi kekurangan yang ada dan menghadapi masalah yang kompleks. Dalam studi Pawan, dkk (2026) menunjukkan bahwa kerja sama lintas aktor, yang melibatkan pemerintah, masyarakat, dan lembaga non-pemerintah, merupakan strategi efektif dalam meningkatkan kualitas dan jangkauan pelayanan publik, khususnya dalam bidang kesejahteraan sosial. *Collaborative Governance* menuntut pemerintah untuk menghadirkan lembaga non-pemerintah dalam mengisi kekurangan kapasitas yang mereka hadapi dalam menjalankan tugas.

KESIMPULAN

Penelitian ini memunculkan penegasan bahwa lembaga non-pemerintah hadir untuk mendukung sistem pelayanan kesejahteraan sosial. Secara spesifik, praktik kerja sama menempatkan BK3S sebagai lembaga perantara (*intermediary institution*) yang menjembatani *governance gap*, yakni dengan mengambil alih peran penguatan tata kelola dan standardisasi SDM pada LKS yang tidak mampu diakomodir oleh Dinas Sosial DIY. Secara teoretis, hasil penelitian ini memberikan kontribusi penting terhadap pengembangan literatur *Collaborative Governance*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peningkatan pelayanan kesejahteraan sosial di DIY tidak hanya bergantung pada struktur formal pemerintah saja, tetapi juga pada mekanisme kolaboratif yang melibatkan lembaga non-pemerintah.

Penelitian ini memberikan rekomendasi kebijakan operasional yang dapat diberikan adalah: *Pertama*, Pemerintah Daerah (Dinas Sosial DIY) perlu menyusun regulasi turunan berupa Standar Operasional Prosedur (SOP) lintas sektor yang mengatur secara eksplisit pembagian wewenang, mekanisme rujukan, serta skema dukungan anggaran (*sharing program*) antara pemerintah, BK3S, dan LKS. *Kedua*, bagi BK3S, direkomendasikan untuk memperluas jangkauan program pembinaan dan standardisasi yang saat ini baru menyentuh 53% dari total LKS di DIY, serta membangun pangkalan data (*database*) kesiapan kelembagaan LKS yang terintegrasi dengan pemerintah guna mempermudah pemetaan penanganan PMKS secara presisi.

Penelitian ini memiliki keterbatasan dalam analisis pada model-model pelayanan kesejahteraan sosial yang dimiliki oleh Dinas Sosial DIY. Maka dari itu, dapat membuka ruang penelitian berikutnya untuk mengetahui bagaimana model-model pelayanan kesejahteraan sosial oleh Dinas Sosial DIY dalam mengatasi PMKS.

DAFTAR PUSTAKA

Agung, M. F. M. (2025). Strategi Collaborative Governance Dalam Reformasi Pelayanan Publik. *The Indonesian Journal of Public Administration (IJPA)*, 11(1), 18–26.

<https://doi.org/https://doi.org/10.52447/ijpa.v11i1.8231>

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bapperida. (2024). *Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)/Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS)*. DIY. https://bapperida.jogjaprovo.go.id/dataku/data_dasar/chart/40
- Cahyono, A. S., Dewi, R. S., Zauhar, S., Domai, T., & Siswidiyanto. (2023). Collaborative Governance Dalam Pelayanan Perlindungan Anak di Indonesia. *Jurnal Indonesia Sosial Teknologi*, 4(3), 340–357. <https://doi.org/10.36418/jist.xxxx.xxx>
- Cosens, B., Doremus, H., Ruhl, J. B., Soininen, N., & Gunderson, L. (2023). Operationalising adaptive governance: a research agenda. *Handbook on Adaptive Governance*, 15–34. <https://doi.org/https://doi.org/10.4337/9781800888241.00011>
- Creswell, J. W. (2009). Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed-Methods Research. In *SAGE Publications* (Vol. 3).
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix* COLLABORATIVE GOVERNANCE REGIMES: A PERFORMANCE MATRIX. 9576(October). <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1031016>
- Erviantono, T., & Noak, P. A. (2025). *Relasi Kuasa Pemerintah dan LSM dalam Menangani Kekerasan Terhadap Perempuan di Jakarta*. 2(1), 1–10. <https://doi.org/https://doi.org/10.61292/shkr.201>

- Fadli, M. R. (2021). Memahami Desain Metode Penelitian Kualitatif. *Humanika*, 21(1), 33–54.
<https://doi.org/https://doi.org/10.21831/hum.v21i1.38075>
- Gille, F. (2024). How can we foster public trust by means of effective communications? In F. Gille, G. Smith, N. Mays, & R. Mannion (Eds.), *What Is Public Trust in the Health System?* (pp. 88–96). Policy Press.
<https://doi.org/10.51952/9781447367352.ch009>
- Hadijah, A., & Alhadi, Z. (2025). *Collaborative Governance Dalam Upaya Menangani Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) di Kota Padang Sidempuan Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Universitas Negeri Padang*. 9(1), 3093–3101.
<https://doi.org/https://doi.org/10.31004/jptam.v9i1.25356>
- Hanifah, A., & Unayah, N. (2017). Kontribusi Organisasi Sosial Dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial. *Penelitian Dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial*, 14(01), 85–100.
- Hesti, D. E. P., Adiansyah, J. S., & Johari, H. I. (2025). Peran Pemerintah Daerah dan Organisasi Non-Pemerintah Dalam Mendorong Partisipasi Masyarakat Dalam Pengembangan Kawasan Pedesaan. *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 11(2), 490–502.
<https://doi.org/https://doi.org/10.25157/moderat.v11i2.3873>
- Huraerah, A. (2025). Perubahan Sosial Dan Implikasinya Terhadap Pembangunan Kesejahteraan Sosial: Tantangan Bagi Peneliti Dan Praktisi Kesejahteraan Sosial. *Focus: Jurnal Pekerjaan Sosial*, 7(2), 221–227.
<https://doi.org/10.24198/focus.v7i2.60229>
- Koprowska, J. (2020). Communication and Interpersonal Skills in Social Work. In *SAGE Publications* (5th ed.).
- Lenaini, I. (2021). Teknik Pengambilan Sampel Purposive Dan Snowball Sampling. *HISTORIS: Jurnal Kajian, Penelitian & Pengembangan Pendidikan Sejarah*, 6(1), 33–39.
- Luh ni, D. yulyana. (2019). Dinamika Collaborative Governance Dalam Studi Kebijakan Publik. *Jurnal Ilmiah Dinamika Sosial*, 2(2), 11.
<https://doi.org/https://doi.org/10.38043/jids.v3i2.2188>
- Nurhayati, N., & Rahman, A. (2023). Systematic Literature Review: Tata Kelola Kolaboratif Dalam Sektor Publik. *Jurnal Agregasi: Aksi Reformasi Government Dalam Demokrasi*, 11(1), 1–22.
<https://doi.org/10.34010/agregasi.v11i1.9207>
- Pawan, A. P., Irvan, M., Iva, N., & Herman, H. (2026). *Kolaborasi Lintas Sektor dalam Implementasi Kebijakan Publik di Indonesia: A Systematic Literature Review*. 5(1), 9404–9412.
<https://doi.org/https://doi.org/10.31004/riggs.v5i1.7262>
- Ritonga, F. U., Suriadi, A., & Isworo, H. (2023). Analisis Pemetaan Sosial Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial dari Perspektif Kesejahteraan Sosial di Kabupaten Labuhanbatu Selatan. *Langgas: Jurnal Studi Pembangunan*, 2(2), 87–102.
<https://doi.org/10.32734/ljsp.v2i2.13491>
- Segal, E. A. (2016). *Social Welfare Policy and Social Programs: A Values Perspective* (4th ed.). Cengage Learning.
- Sugiyanto. (2017). *Pengembangan Model Lembaga Koordinasi Kesejahteraan Sosial “BK3S” DIY Dalam Memperkuat Lembaga Kesejahteraan Sosial Sebagai Mitra Penyelenggaraan SLRT*.

- Sugiyanto, S. (2021). Dampak Triangulasi Hasil Terhadap Keberlanjutan Organisasi Dalam Penelitian Kualitatif Studi Kasus di LKS Hamba DIY. *MEDIA BINA ILMIAH*, 16(8), 7219–7232.
- Sugiyanto, S., Giawa, A., & Musoli, M. (2020). Kepemimpinan Badan Koordinasi Kegiatan Kesejahteraan Sosial Versus Konsep Wewenang Max Weber. *EMPATI: Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial*, 9(1), 20–34.
- Sulistyo, A. (2024). *Collaborative Governance dalam Pelaksanaan Kebijakan Penyelenggaraan Kesehatan Jiwa di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*. 13(3), 236–252. <https://doi.org/https://doi.org/10.33007/ska.v13i3.3417>
- Sulung, U., & Muspawi, M. (2024). Memahami Sumber Data Penelitian: Primer, Sekunder, Dan Tersier. *Jurnal Edu Research: Indonesian Institute for Corporate Learning and Studies (IICLS)*, 5(2), 28–33. <https://doi.org/https://doi.org/10.47827/jer.v5i3.238>
- Thahir, B. (2019). Kebijakan Sosial Dan Otonomi Daerah. *Jurnal Kebijakan Pemerintahan*, 1–12. <https://doi.org/10.33701/jkp.v2i2.909>
- Wahid, A. A., & Ulumudin, A. (2022). *Evaluasi Kebijakan Akreditasi Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Dan Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA) Di Dinas Sosial*. 16(2), 111–118. <https://doi.org/https://doi.org/10.52434/jp.v16i02.168>
- Waruwu, M. (2024). Metode Penelitian dan Pengembangan (R&D): Konsep, Jenis, Tahapan dan Kelebihan. *Jurnal Ilmiah Profesi Pendidikan*, 9(2), 1220–1230.