

## *Public Understanding, The Role of Local Actors, and Innovation in Collaboration to Alleviate Poverty in Tolitoli City*

### **Pemahaman Publik, Peran Aktor Lokal, dan Inovasi dalam Penanggulangan Fakir Miskin di Kota Tolitoli**

**Muhammad Iqbal\*, Nursifa, Zaskia**

\*[muhammadiqbal@umada.ac.id](mailto:muhammadiqbal@umada.ac.id)

Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Madako Tolitoli – Indonesia

#### **Abstract**

*This study uses a qualitative-explanatory approach to examine the interaction between public understanding, the role of local actors, and innovation in collaborative poverty alleviation in Tolitoli City. This study collected data through observations, in-depth interviews, focus group discussions (FGDs), and a review of policy documents, supported by quantitative analysis to ensure triangulation. The results indicate that collaborative poverty alleviation in Tolitoli remains hampered by pragmatic public understanding. Collaboration is viewed more as a channel for receiving aid than as a space for participation. Other obstacles include data inconsistencies, weak socialization, and low transparency. The role of local organizations, NGOs, and community leaders is crucial but suboptimal due to weak coordination and capacity constraints. Administrative and community innovations have also not been integrated due to procedural constraints and minimal documentation. This study applies the frameworks of Mulgan, Rogers, and Ansell & Gash to recommend improvements in data governance and transparency that enhance public understanding of collaborative objectives and to strengthen formal collaboration mechanisms that empower local actors. Complementary measures include technical training for facilitators and community leaders, documentation of community best practices, and the establishment of a collaborative working platform to integrate administrative and community innovations into an adaptive and sustainable intervention model.*

**Keywords:** *collaboration, poverty alleviation, DTSEN, Tolitoli City*

#### **Abstrak**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif-eksplanatif untuk menelaah interaksi antara pemahaman publik, peran aktor lokal, dan inovasi dalam kolaborasi penanggulangan fakir miskin di Kota Tolitoli. Data dikumpulkan melalui observasi, wawancara mendalam, diskusi kelompok terfokus (FGD), dan telaan dokumen kebijakan, yang didukung oleh analisis kuantitatif untuk memastikan triangulasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi penanggulangan fakir miskin di Tolitoli masih terhambat oleh pemahaman publik yang bersifat pragmatis. Kolaborasi lebih dipandang sebagai jalur penerimaan bantuan daripada sebagai ruang partisipasi. Hambatan lainnya meliputi inkonsistensi data, lemahnya sosialisasi, dan rendahnya transparansi. Peran organisasi lokal, LSM, dan tokoh masyarakat sangat penting, tetapi belum optimal karena koordinasi yang lemah dan keterbatasan kapasitas. Inovasi administratif dan komunitas juga belum terintegrasi karena kendala prosedural dan

minimnya dokumentasi. Berdasarkan kerangka Mulgan, Ansell & Gash, serta Rogers, studi ini merekomendasikan perbaikan tata kelola data dan peningkatan transparansi agar tujuan kolaborasi lebih dipahami publik, serta penguatan mekanisme kolaborasi formal yang mendukung peran aktor lokal. Langkah pelengkap meliputi pelatihan teknis bagi pendamping dan tokoh masyarakat, dokumentasi praktik baik komunitas, dan pembentukan platform kerja bersama untuk mengintegrasikan inovasi administratif dan komunitas ke dalam model intervensi yang adaptif dan berkelanjutan.

**Kata kunci:** DTSEN, Kota Tolitoli, kolaborasi, fakir miskin,

## Pendahuluan

Penanggulangan kemiskinan masih menjadi tantangan nyata di Kabupaten Tolitoli, khususnya di Kecamatan Baolan yang berfungsi sebagai pusat pemerintahan dan konsentrasi layanan sosial. Berdasarkan data BPS Kabupaten Tolitoli tahun 2024, jumlah penduduk miskin tercatat 30.390 jiwa atau 12,49% dari total populasi (BPS Propinsi Sulawesi Tengah, 2025). Sementara itu, data Dinas Sosial Kabupaten Tolitoli menunjukkan peningkatan signifikan DTKS dari 10.083 keluarga (29.156 jiwa) pada Februari 2024 menjadi 39.712 keluarga pada April 2025, seiring perubahan nomenklatur dari DTKS menjadi DTSEN (Presiden RI, 2025). Lonjakan data hampir empat kali lipat ini menimbulkan dugaan terjadinya maladministrasi, duplikasi, serta lemahnya proses verifikasi lapangan. Kondisi tersebut diperkuat oleh temuan bahwa 12,4% keluarga (2.857 KK) masih berstatus “*Belum Peringkat*” dalam database resmi (Dinas Sosial Kabupaten Tolitoli, 2025).

Fenomena ini menunjukkan adanya kesenjangan antara data administratif dan kondisi riil masyarakat, yang berimplikasi langsung terhadap ketepatan sasaran program sosial. Validitas data menjadi faktor kunci dalam membangun tata kelola kolaboratif yang akuntabel, sebab kelemahan dalam klasifikasi dan verifikasi tidak hanya menimbulkan *inclusion* dan *exclusion error*, tetapi juga mengurangi legitimasi kebijakan di mata publik. Ketidaksesuaian antara angka kemiskinan dan pertumbuhan penduduk mencerminkan lemahnya proses validasi data, yang pada akhirnya memengaruhi efektivitas kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Dalam konteks ini, kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat memegang peran strategis dalam memastikan efektivitas intervensi sosial, mulai dari perencanaan partisipatif, pelaksanaan, pengawasan, hingga *co-production* layanan dan kegiatan pemberdayaan (Bianchi et al., 2021; Gregory & Yudarwati, 2024). Keterlibatan masyarakat dalam proses tersebut tidak hanya memperkuat akuntabilitas, tetapi juga meningkatkan akurasi data sosial, karena verifikasi dan pembaruan data dilakukan secara lebih transparan dan kontekstual. Melalui mekanisme kolaboratif, informasi mengenai kondisi rumah tangga miskin dapat diperoleh secara lebih valid dibandingkan pendekatan administratif yang bersifat *top-down*. Dengan demikian, partisipasi publik berkontribusi langsung terhadap keandalan data, ketepatan sasaran program, serta legitimasi kebijakan sosial di tingkat lokal.

Selain persoalan data, dimensi sosial turut memengaruhi efektivitas kebijakan. Sebagian besar masyarakat di wilayah perkotaan Tolitoli memahami kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat secara pragmatis, yakni sebagai sarana untuk menerima bantuan materi, bukan sebagai ruang partisipasi dalam perencanaan, pengawasan, dan pemberdayaan bersama. Keterbatasan sosialisasi oleh organisasi perangkat daerah (OPD), belum terformalisasinya peran pihak ketiga seperti komunitas lokal atau lembaga keagamaan, serta lemahnya dokumentasi inovasi lokal turut membatasi potensi kolaborasi yang seharusnya partisipatif dan berkelanjutan.

Namun, pemahaman publik yang cenderung pragmatis dan ketidakjelasan peran aktor lokal seperti RT/RW, LSM, maupun pendamping sosial berisiko mengubah kolaborasi menjadi sekadar mekanisme administrasi, bukan proses pemberdayaan yang berkelanjutan (Pestoff, 2018). Oleh karena itu, perhatian terhadap formalisasi peran, mekanisme verifikasi bersama, dan dokumentasi inovasi lokal menjadi hal penting untuk memastikan kolaborasi berjalan efektif dan akuntabel (Read & Pekkanen, 2009).

Selain itu, inovasi yang berkembang di tingkat lokal—baik berupa pembaruan sistem data maupun praktik komunitas seperti pengelolaan sampah dan penguatan usaha mikro—masih bersifat sporadis dan belum terintegrasi ke dalam kebijakan daerah. Minimnya dokumentasi dan dukungan kelembagaan menyebabkan praktik baik di tingkat komunitas sulit direplikasi serta diakui sebagai bagian dari sistem intervensi sosial.

Kajian mengenai kolaborasi penanggulangan kemiskinan di Indonesia selama ini lebih banyak menyoroti aspek kebijakan makro dan efektivitas administratif program, sementara dimensi mikro seperti validitas data sosial, persepsi publik, dan kapasitas inovasi lokal belum banyak dikaji secara empiris (Aini, 2025; Bhakti et al., 2023). Padahal, konteks wilayah nonmetropolitan seperti Tolitoli memiliki karakteristik yang unik: kapasitas kelembagaan terbatas, jaringan sosial yang kuat, dan ketergantungan tinggi pada inisiatif komunitas. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan penting tentang bagaimana data sosial yang akurat, pemahaman publik terhadap kolaborasi, dan inovasi berbasis komunitas dapat berinteraksi dalam membentuk efektivitas tata kelola kolaboratif di tingkat daerah.

Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini mengisi kesenjangan teoretis dan empiris dalam studi kolaborasi penanggulangan kemiskinan. Secara teoretis, penelitian ini memperluas pemahaman tentang *collaborative governance* dengan menambahkan dimensi validitas data sosial dan inovasi lokal sebagai prasyarat efektivitas kolaborasi. Secara empiris, penelitian ini memberikan bukti lapangan dari konteks nonmetropolitan, yang menunjukkan bagaimana interaksi antara aktor, data, dan inovasi berlangsung dalam ruang kebijakan yang belum sepenuhnya mapan.

Dengan kerangka tersebut, penelitian ini menelaah interaksi antara validitas data sosial, peran aktor lokal, dan inovasi komunitas dalam kolaborasi penanggulangan fakir miskin di Kabupaten Tolitoli. Secara konseptual, penelitian ini mengintegrasikan teori strategi publik (Mulgan, 2009), teori *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2008), serta teori difusi inovasi (Rogers, 2003) untuk menjelaskan hubungan antara kejelasan tujuan kebijakan, kapasitas kolaboratif, dan penyebaran inovasi lokal. Pendekatan ini memberikan dasar analisis yang komprehensif untuk memahami faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas kolaborasi di tingkat daerah serta menempatkan temuan dalam konteks kebijakan nasional seperti Instruksi Presiden No.4 Tahun 2025 tentang DTSEN dan Peraturan Menteri Sosial No.3 Tahun 2025 tentang Pemutakhiran dan Penggunaan DTSEN.

Dengan demikian, penelitian ini berfokus pada tiga aspek utama: pemahaman publik terhadap kolaborasi, peran dan formalitas aktor lokal dalam pelaksanaan serta verifikasi program, serta efektivitas inovasi lokal dalam mendukung keberlanjutan intervensi. Pendekatan ini diharapkan dapat menjelaskan bagaimana ketiga dimensi tersebut saling berinteraksi dan memengaruhi ketepatan sasaran, akuntabilitas, serta keberlanjutan program penanggulangan kemiskinan. Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi memperkaya pemahaman tentang tata kelola kolaboratif berbasis data dan inovasi, sedangkan secara praktis memberikan rekomendasi kebijakan untuk memperkuat transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas penanggulangan kemiskinan di daerah.

## Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif-eksplanatif untuk menganalisis strategi kolaborasi pemerintah dan masyarakat dalam penanggulangan fakir miskin di Kecamatan Baolan, Kabupaten Tolitoli. Pendekatan ini dipilih karena memungkinkan peneliti memahami relasi antaraktor, dinamika sosial, dan konstruksi makna dalam praktik kolaborasi (J. W. Creswell and C. N. Poth, 2016).

Informan ditentukan secara purposive dengan strategi *maximum variation sampling* untuk memperoleh beragam perspektif kebijakan. Kelompok informan meliputi pengambil keputusan (pemerintah daerah), pelaksana teknis (camat, lurah, kepala desa), perencana dan pengawas (Dinas Sosial), pelaksana program (koordinator dan pendamping sosial), penerima dan nonpenerima manfaat, tokoh masyarakat (RT/RW, LSM), serta akademisi (M. Q. Patton, 2015).

Tabel 1. Informan Penelitian

No	Nama	Pekerjaan	Umur
1	S	Kabag Pemerintahan pada Sekretariat Daerah Kabupaten Tolitoli	52
2	A	Sekretaris Camat Baolan	57
3	AD	Operator Siks NG Kabupaten Tolitoli	41
4	I	Kepala Seksi Kesejahteraan Kecamatan Baolan	47
5	MI	Kepala Seksi Ketentraman dan Ketertiban Umum Kecamatan Baolan/ Penanggungjawab Pokmas Program Permakanan Kecamatan Baolan	50
6	SY	Koordinator Program Keluarga Harapan Kabupaten Tolitoli	36
7	N	RTM Bukan Penerima Bansos	29

8	M	Lurah Sidoarjo	45
9	Nh	Kepala Desa Pangi	30
10	SP	Ketua RT 001 RW 001 Dusun Daleg Desa Dadakitan	28
11	MG	Ketua Himpunan Masyarakat Tani Nusantara Murah Putih (HMTN-MP) Kabupaten Tolitoli	47
12	MS	Akademisi Kebijakan Publik Universitas Madako Tolitoli	45
13	SM	Pendamping Sosial PKH Kecamatan Baolan	34
14	Am	RTM penerima bantuan sosial	36
15	Y	RTM penerima bantuan sosial	33

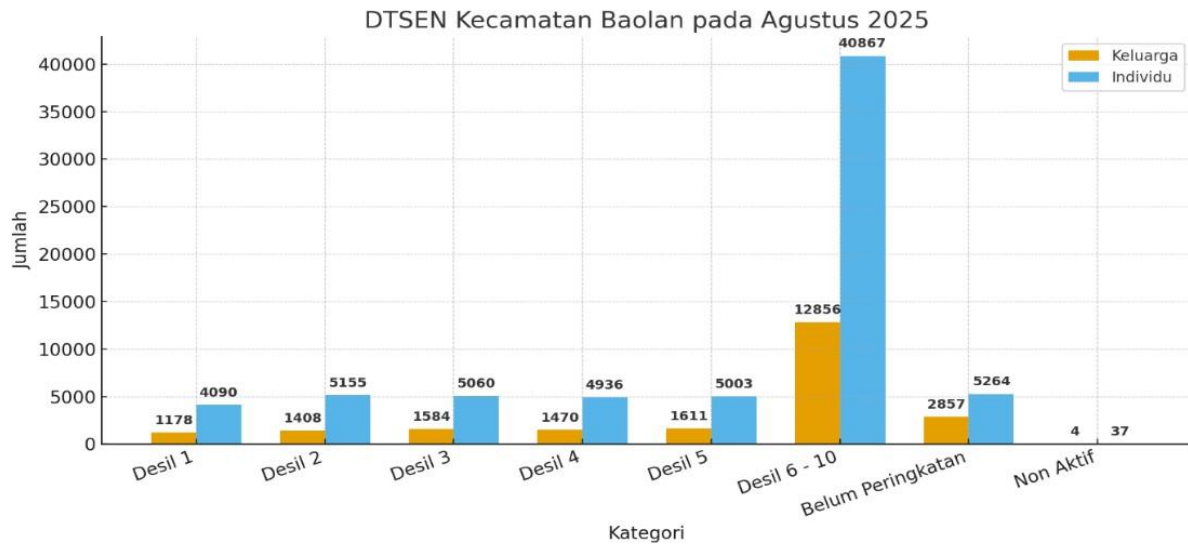
Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam, observasi partisipatif dan nonpartisipatif, serta diskusi kelompok terfokus. Data sekunder berasal dari dokumen kebijakan seperti RPJMD, peraturan daerah, DTKS/DTSEN, laporan program, dan data statistik resmi. Analisis data dilakukan melalui siklus Miles, Huberman, dan Saldana yang mencakup kondensasi data, penyajian, penarikan kesimpulan, dan verifikasi. Proses analisis dibantu oleh kerangka Mulgan, Ansell & Gash, serta Rogers untuk mengidentifikasi pola kolaborasi, efektivitas strategi, dan difusi inovasi di tingkat lokal. Untuk menjamin kredibilitas dan keabsahan, penelitian ini menerapkan triangulasi sumber dan metode, member checking terhadap hasil temuan, serta audit trail dokumentatif (Luthfiyani & Murhayati, 2024).



Gambar 1. Kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus dilaksanakan di Kantor Camat Baolan pada agustus 2025

## Hasil

Analisis data administratif dan temuan lapangan mengungkapkan adanya inkonsistensi temporal dan struktural yang signifikan dalam basis data kesejahteraan. Pergantian nomenklatur dari DTKS ke DTSEN pada Februari 2025, diikuti lonjakan hingga 70.412 orang pada Agustus 2025 (Dinas Sosial Kabupaten Tolitoli, 2025), angka yang hampir menyamai bahkan melampaui jumlah penduduk Baolan tahun 2024 (70.300 jiwa) (BPS Kabupaten Tolitoli, 2025). Ketidaksesuaian ini mengindikasikan potensi duplikasi, perluasan cakupan tanpa dokumentasi, atau perubahan definisi yang tidak disertai metadata yang jelas; konsekuensinya ialah meningkatnya risiko *exclusion error* (warga layak yang terlewat) dan *inclusion error* (penerima yang tidak tepat sasaran). Dengan demikian, validitas basis data administratif tampak menjadi penentu langsung efektivitas penyaluran bantuan sosial.



Gambar 2. DTSEN Kecamatan Baolan, Agustus 2025

Selain itu, tingkat cakupan program memperlihatkan kesenjangan nyata antara potensi dan realisasi. Sebagai contoh, jumlah keluarga yang diperingkatkan berhak menerima PKH diperkirakan mencapai 5.640, namun realisasi penerima hanya 2.896 KPM, atau sekitar separuh dari jumlah potensial (Dinas Sosial Kabupaten Tolitoli, 2025). Gap ini dapat disebabkan oleh keterbatasan anggaran, ataupun kendala verifikasi administratif data. Dalam praktik, kondisi ini menunjukkan bahwa *coverage intent* tidak selalu berbanding lurus dengan *coverage actual*, sehingga target kebijakan kerap tidak tercapai sebagaimana diproyeksikan.

Tabel 2. DTSEN Kelurahan/desa Kecamatan Baolan Kabupaten Tolitoli

No	Kelurahan	Keluarga (Total)	Anggota (Total)	Desil 1-5		Desil 6-10		Belum Peringkat		Nonaktif	
				Keluarga	Anggota	Keluarga	Anggota	Keluarga	Anggota	Keluarga	Anggota
1	Tambun	1170	3602	310	1012	750	2421	110	169	0	3
2	Tuweley	3577	10954	990	3280	2103	6718	484	954	0	2
3	Nalu	3888	12249	1233	4161	2278	7414	376	668	1	5
4	Baru	6563	20060	1669	5639	3844	12400	1027	2009	3	12
5	Panasakan	2.876	8385	697	2269	1736	5307	443	804	0	5
6	Sidoarjo	1679	5114	642	2136	827	2594	210	381	0	3
7	Dadakitan	1057	3317	581	2018	409	1223	67	74	0	2
8	Buntuna	1096	3425	562	1884	462	1417	72	121	0	3
9	Lelean Nono	732	2297	398	1349	291	894	43	52	0	2
10	Pangi	330	1009	149	496	156	479	25	32	0	2
Total		22968	70412	7251	24244	12856	40867	2857	5264	4	37

Sumber: Dinas Sosial Kabupaten Tolitoli, 7 Agustus 2025

Distribusi desil di Kecamatan Baolan juga memperlihatkan konfigurasi yang kompleks. Dari total 22.968 KK tercatat, sebanyak 7.251 KK (31,57%) berada pada Desil 1–5, 12.856 KK (55,97%) pada Desil 6–10, dan 2.857 KK (12,44%) masih berstatus “Belum Peringkat.” Secara absolut, beban terbesar ditemukan di Kelurahan Baru (1.669 KK), Nalu (1.233 KK), dan Tuweley (990 KK). Namun secara proporsional, desa Dadakitan (54,97%), Lelean Nono (54,37%), dan Buntuna (51,28%) justru menunjukkan intensitas relatif kemiskinan yang lebih tinggi (Dinas Sosial Kabupaten Tolitoli, 2025). Pola ganda ini menuntut strategi alokasi yang menggabungkan kriteria absolut (volume kasus) dan proporsional (tingkat kerentanan per keluarga) agar intervensi lebih tepat sasaran. Keberadaan

kelompok “Belum Peringkat” menjadi temuan operasional yang kritis. Jika tidak segera diverifikasi melalui verifikasi lapangan dan audit deduplikasi, kelompok ini berpotensi menjadi sumber exclusion error yang besar. Lebih jauh, tingginya proporsi keluarga yang tidak terklasifikasi jelas juga mengganggu akurasi perencanaan anggaran dan efektivitas pelaksanaan program. Karena itu, operasi verifikasi dan validasi data prioritas, termasuk sampling lapangan serta audit metadata (tanggal, versi, dan sumber) menjadi kebutuhan mendesak sebelum keputusan alokasi besar ditetapkan.

Temuan-temuan empiris tersebut menunjukkan bahwa problem penanggulangan fakir miskin di Baolan tidak semata bersumber dari keterbatasan sumber daya, melainkan juga dari cara publik memahami kolaborasi, peran aktor lokal dalam memastikan akurasi dan keadilan distribusi, serta munculnya inovasi yang masih bersifat informal.

### **Pemahaman Masyarakat mengenai Tujuan Kolaborasi**

Transisi dari DTKS ke DTSEN di Kecamatan Baolan menunjukkan adanya persoalan validitas data yang kompleks. Jumlah keluarga yang diusulkan meningkat dari 10.083 pada Februari 2024 menjadi 39.712 pada April 2025, dengan 12,4% (2.857 KK) masih berstatus *belum peringkat*. Terdapat pula kesenjangan signifikan antara potensi 5.640 KK penerima PKH dan realisasi 2.896 KPM. Lonjakan ini menandakan potensi *inclusion–exclusion error* dan lemahnya verifikasi lapangan.

Temuan kualitatif menunjukkan bahwa sebagian besar warga memahami kolaborasi secara pragmatis, yakni sebagai saluran untuk menerima bantuan berupa uang, beras, atau input pertanian. Dalam wawancara dan FGD, penerima bantuan menggambarkan kolaborasi sebagai “kesempatan mendapat beras atau uang,” sedangkan warga nonpenerima mempertanyakan perubahan daftar bantuan yang tidak transparan. Ekspektasi material ini mendominasi hasil *coding*, menunjukkan bahwa partisipasi dan pengawasan belum menjadi bagian dari pemahaman kolaboratif warga.

### **Peran Organisasi Lokal/LSM/Tokoh Masyarakat dalam Lingkungan Kolaborasi**

Organisasi lokal, LSM, dan tokoh masyarakat berperan penting sebagai jembatan antara kebijakan dan realitas lapangan. Mereka membantu dalam proses verifikasi, pendataan ulang, serta sosialisasi program yang dilaksanakan oleh aparat desa, kelurahan, dan pendamping sosial. Tokoh masyarakat di tingkat RT dan RW menjadi ujung tombak karena paling mengenal kondisi keluarga, sedangkan organisasi seperti Kampak Mas dan HMTN-MP berkontribusi melalui pendampingan teknis, pelatihan, serta pengawasan penyaluran bantuan.

Namun, intensitas keterlibatan berbeda antarwilayah. Beberapa wilayah menunjukkan partisipasi aktif, sementara di wilayah lain, penerima manfaat hampir tidak merasakan kehadiran pihak ketiga. Kelemahan koordinasi antarpelaku, tumpang tindih peran, serta kurangnya transparansi data menjadi hambatan utama. Dengan demikian, potensi strategis aktor lokal dalam memperkuat validitas data dan efektivitas program belum sepenuhnya terkonversi menjadi hasil yang berkelanjutan.

### **Inovasi lokal dalam tindakan kolaborasi**

Temuan penelitian menunjukkan dua bentuk inovasi yang berkembang dalam penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Tolitoli. Pertama, inovasi administratif yang diinisiasi oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD), terutama melalui pembaruan sistem data dan penyederhanaan prosedur birokrasi. Contoh yang menonjol adalah pengembangan fitur pembaruan desil dalam sistem SIKS NG dan integrasi data kependudukan dengan Disdukcapil, yang bertujuan mempercepat proses verifikasi dan pemutakhiran data penerima manfaat. Kedua, inovasi komunitas yang tumbuh dari inisiatif warga di tingkat kelurahan dan RT, seperti pendirian TPS 3R di Kelurahan Sidoarjo, pengolahan limbah plastik, dan pengembangan UMKM berbahan lokal seperti es krim daun kelor dan keripik jagung.

Triangulasi antara data administratif dan hasil wawancara memperlihatkan bahwa inovasi administratif membantu mempercepat validasi data, namun masih terkendala oleh ambiguitas prosedur serta keterbatasan kewenangan operator. Di sisi lain, inovasi komunitas menunjukkan respons adaptif terhadap kebutuhan lokal, tetapi praktik tersebut belum terdokumentasi dan belum diintegrasikan ke dalam kebijakan formal. Kedua bentuk inovasi ini pada dasarnya saling melengkapi: inovasi administratif memperkuat akurasi data dan efisiensi program, sementara inovasi komunitas memperkuat legitimasi sosial dan kepercayaan publik terhadap kebijakan penanggulangan kemiskinan.

## Diskusi/Pembahasan

### Pemahaman Masyarakat mengenai Tujuan Kolaborasi

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa tujuan kolaborasi tidak dipahami secara seragam antaraktor. Birokrasi dan OPD menekankan prosedur formal dan kriteria administratif, sementara pelaksana lokal (lurah, kepala desa, pendamping sosial) berusaha menyeimbangkan kebutuhan warga dengan aturan program. Organisasi masyarakat memaknai kolaborasi secara instrumental sebagai akses terhadap modal dan input produksi, bukan proses perencanaan bersama. Akibatnya, kepercayaan publik menurun, forum musyawarah jarang berfungsi efektif, dan resistensi terhadap verifikasi lapangan meningkat.

Dalam kerangka Mulgan, kondisi ini mencerminkan lemahnya *purpose clarity* dalam strategi public (Mulgan, 2009): tujuan kebijakan tidak dikomunikasikan secara jelas sehingga kolaborasi tereduksi menjadi mekanisme distribusi bantuan (Engkus, 2020). Berdasarkan Ansell & Gash, efektivitas tata kelola kolaboratif memerlukan kepercayaan, kapasitas, dan infrastruktur partisipasi (Ansell & Gash, 2008). Di Baolan, tiga faktor ini masih lemah: kepercayaan antaraktor rendah, kapasitas verifikasi terbatas, dan partisipasi bersifat simbolik (Sutrisna, 2020). Perspektif Rogers (2003) menambahkan bahwa difusi praktik baru—seperti forum verifikasi bersama—terhambat karena manfaatnya belum dirasakan langsung oleh warga dan jaringan sosial belum cukup kuat untuk mempercepat adopsi (Arifin et al., 2025).

Sintesis dari ketiga kerangka tersebut menunjukkan bahwa ketidakjelasan tujuan, lemahnya kepercayaan, dan rapuhnya modal sosial saling memperkuat pemahaman pragmatis warga. Kolaborasi akhirnya berjalan formalistik dan kehilangan nilai strategisnya dalam pemberdayaan masyarakat (Fathy, 2019).

### *Perbandingan dengan Studi Sebelumnya*

Temuan ini memperkuat hasil penelitian Noerkaisar dan Ariansyah et al. (2025) yang menyoroti dampak data tidak akurat terhadap kesalahan sasaran bansos (Noerkaisar, 2021). Namun, kasus Baolan memperlihatkan tekanan administratif yang lebih tajam: lonjakan empat kali lipat DTKS/DTSN, 12,4% kategori belum peringkat, dan ketidakseimbangan realisasi bansos menandakan risiko *inclusion–exclusion* yang lebih besar dibandingkan studi lain. Selain itu, perbedaan pemahaman antar-OPD, pelaksana lokal, dan kelompok masyarakat mempertegas pentingnya transisi data yang adaptif dan inklusif (Mahasatya, M., & Baidhowah, 2025; Rustandi et al., 2021).

### *Implikasi Kebijakan dan Praktik Kolaboratif*

Temuan ini menunjukkan bahwa peningkatan efektivitas kolaborasi menuntut kebijakan komunikasi dan transparansi data yang lebih terbuka. Pemerintah kabupaten perlu mempublikasikan daftar penerima yang sudah diverifikasi secara rutin, menyediakan mekanisme pengaduan yang jelas, dan melibatkan tokoh lokal dalam sosialisasi agar pesan kebijakan lebih mudah diterima (Riyanto & Kovalenko, 2023).

Selain itu, kapasitas verifikasi di tingkat kecamatan dan kelurahan perlu diperkuat melalui pelatihan fasilitator dan pelibatan RT, RW, serta LSM sebagai mitra strategis dalam pembaruan data. Model alokasi *hybrid* yang menggabungkan kriteria absolut dan proporsional (Kawer et al., 2018) dapat diuji untuk meningkatkan keadilan distribusi. Integrasi audit deduplikasi pada setiap siklus pemutakhiran akan memperkuat akurasi administratif dan menjadikan masyarakat bukan sekadar penerima pasif, tetapi mitra aktif dalam menjaga akuntabilitas kebijakan (Hamdani, 2025).

### Peran Organisasi Lokal/LSM/Tokoh Masyarakat dalam Lingkungan Kolaborasi

Temuan ini menunjukkan bahwa efektivitas peran aktor lokal sangat dipengaruhi oleh konteks kelembagaan dan mekanisme koordinasi. Perspektif Mulgan menempatkan aktor lokal sebagai bagian dari *environment* strategi publik yang menentukan apakah tujuan kebijakan dapat diterjemahkan ke dalam praktik nyata (Mulgan, 2009). Tanpa dukungan mereka, data administratif sulit dijaga

validitasnya.

Keberhasilan kolaborasi bergantung pada prasyarat seperti kepercayaan, kapasitas, dan forum formal partisipasi (Ansell & Gash, 2008), yang dalam konteks Tolitoli belum sepenuhnya terpenuhi. LSM dan tokoh masyarakat sering terlibat secara informal tanpa struktur koordinasi yang jelas. Sementara itu, inovasi seperti verifikasi bersama hanya diadopsi terbatas karena rendahnya kepercayaan sosial dan keterampilan manfaat, meskipun praktik tersebut memiliki nilai tambah bagi transparansi (Rogers, 2003).

Kombinasi ketiga kerangka ini memperlihatkan bahwa potensi aktor lokal tidak otomatis efektif; efektivitasnya bergantung pada sejauh mana sistem tata kelola menyediakan ruang, kejelasan tujuan, dan dukungan sosial yang memadai.

#### *Perbandingan dengan Studi Sebelumnya*

Temuan ini sejalan dengan penelitian terdahulu yang menyoroti pentingnya peran LSM dan tokoh masyarakat dalam menjembatani implementasi program (Wardani & Sasmito Jati Utama, 2022).. Peran LSM/organisasi mahasiswa sebagai pendamping teknis, pelatih, pengawas penyaluran, dan penggalang dana, meski intensitas dan kapabilitas keterlibatan sangat bervariasi antar wilayah (Rahman et al., 2023). Kelemahan koordinasi antarpelaku menimbulkan duplikasi program, tumpang-tindih tugas, ketidakmerataan partisipasi, serta risiko penyalahgunaan data akibat minimnya transparansi dan akuntabilitas, sehingga potensi strategis aktor lokal belum otomatis terkonversi menjadi hasil berkelanjutan tanpa mekanisme koordinasi formal dan penguatan kapasitas komunitas (Hoelman, 2021). Kontribusi utama studi ini adalah penegasan bahwa efektivitas aktor lokal bersifat kontekstual, bukan variabel tetap, karena sangat bergantung pada kualitas koordinasi dan dukungan kelembagaan di tingkat lokal.

#### *Implikasi Kebijakan dan Praktik Kolaboratif*

Temuan ini menuntut penguatan kapasitas kelembagaan dan mekanisme koordinasi formal antaraktor. Pemerintah daerah dapat membangun nota kesepahaman (MoU) dengan LSM dan organisasi masyarakat untuk memperjelas peran mereka dalam verifikasi, sosialisasi, dan pengawasan. Forum partisipatif di tingkat kelurahan dan kecamatan perlu dijalankan secara rutin dengan transparansi daftar penerima dan prosedur pengaduan publik yang mudah diakses.

Selain itu, pendamping sosial, RT/RW, dan tokoh masyarakat perlu mendapatkan pelatihan teknis dan dukungan sumber daya agar peran mereka tidak bersifat ad hoc. Langkah ini akan mengubah kontribusi aktor lokal dari sekadar pelengkap birokrasi menjadi komponen integral tata kelola kolaboratif yang lebih inklusif, transparan, dan akuntabel.

#### **Inovasi lokal dalam tindakan kolaborasi**

Penelitian ini menemukan dua bentuk inovasi yang saling terkait dalam kolaborasi penanggulangan fakir miskin di Kabupaten Tolitoli. Pertama, inovasi administratif yang dilakukan oleh OPD melalui pembaruan sistem data dan prosedur verifikasi, seperti pengembangan fitur pembaruan desil pada SIKS NG yang terintegrasi dengan data kependudukan. Inovasi ini meningkatkan akurasi data, tetapi implementasinya terhambat oleh ambiguitas prosedur, keterbatasan kewenangan operator, dan kekhawatiran administratif.

Kedua, inovasi komunitas yang tumbuh dari inisiatif warga, RT/RW, dan kelompok lokal, misalnya pengelolaan sampah TPS 3R, verifikasi silang antar-kelompok tani, serta pengembangan UMKM berbasis bahan lokal. Inovasi ini bersifat adaptif dan kontekstual, namun sebagian besar belum terdokumentasi atau diintegrasikan dalam kebijakan formal.

Kedua jenis inovasi ini saling melengkapi: inovasi administratif menyediakan infrastruktur data dan legitimasi kebijakan, sedangkan inovasi komunitas memperkuat kepercayaan sosial dan efektivitas implementasi. Dalam kerangka Mulgan, keduanya seharusnya menjadi bagian dari satu sistem inovasi publik yang saling belajar lintas level (Mulgan, 2009). Namun, di Tolitoli sinergi tersebut belum optimal

karena lemahnya koordinasi, dokumentasi, dan ruang formal untuk pertukaran praktik baik.

Kolaborasi juga belum efektif karena rendahnya kepercayaan publik dan minimnya fasilitator netral, sementara difusi inovasi terkendala oleh rendahnya tingkat *trialability* dan *observability* (Rogers, 2003). Akibatnya, inovasi administratif dan komunitas berjalan paralel tanpa sistem pembelajaran bersama, sehingga hasil kolaborasi belum berkelanjutan dan akurasi data sosial tetap fluktuatif.

#### *Perbandingan dengan Studi Sebelumnya*

Temuan penelitian ini berbeda dari sebagian besar literatur yang cenderung memisahkan reformasi administratif dan pemberdayaan komunitas. Studi sebelumnya menyoroti efektivitas tata kelola berbasis data atau partisipasi lokal secara terpisah (Hoelman, 2021; Wardani & Sasmito Jati Utama, 2022). Penelitian ini, sebaliknya, menunjukkan bahwa kedua ranah inovasi tersebut beroperasi simultan dan saling membutuhkan, namun gagal terintegrasi secara kelembagaan.

Penemuan mengenai modifikasi fungsi SIKS NG dan penyesuaian prosedur verifikasi di tingkat daerah memperluas temuan sebelumnya berfokus pada implementasi nasional (Pramono et al., 2024). Sementara itu, inisiatif seperti pengolahan limbah, tabungan kelompok, dan UMKM lokal memperkuat hasil penelitian yang menekankan pentingnya inovasi berbasis potensi lokal (Marince et al., 2023; Najamudin & Al Fajar, 2024). Namun, penelitian ini menambahkan dimensi baru berupa celah integrasi antara inovasi administratif dan sosial, suatu aspek yang jarang disoroti dalam studi terdahulu.

#### *Implikasi Kebijakan dan Praktik Kolaboratif*

Temuan ini menunjukkan perlunya pergeseran dari tata kelola administratif linear menuju model kolaboratif-integratif yang menghubungkan inovasi pemerintah dengan inisiatif masyarakat. Pemerintah daerah perlu memperkuat tata kelola SIKS NG melalui pedoman operasi yang jelas, validasi antarunit, dan mekanisme audit untuk meningkatkan akurasi serta kepercayaan publik terhadap data sosial.

Di sisi lain, inisiatif komunitas seperti verifikasi tetangga, tabungan kelompok, dan pengolahan limbah lokal perlu didokumentasikan dan dijadikan pilot project dalam program pemberdayaan resmi agar praktik baik lebih mudah direplikasi. Mekanisme koordinasi antaraktor yaitu OPD, kelurahan, RT/RW, dan LSM dapat difasilitasi melalui *local innovation hub* di tingkat kecamatan sebagai ruang berbagi data dan pembelajaran kolaboratif.

Pelatihan masyarakat sebaiknya diarahkan pada penguatan kewirausahaan mikro dan akses pasar, bukan hanya sosialisasi program. Dengan langkah-langkah tersebut, kolaborasi pemerintah–masyarakat tidak hanya memperbaiki akurasi data kemiskinan, tetapi juga membangun lingkaran umpan balik kebijakan (*policy learning loop*) yang menjadikan tata kelola sosial di Tolitoli lebih adaptif, transparan, dan berkelanjutan.

### **Kesimpulan**

Kolaborasi penanggulangan kemiskinan di Tolitoli masih terhambat oleh pemahaman publik yang pragmatis. Kolaborasi dipandang lebih sebagai jalur penerimaan bantuan daripada ruang partisipasi, serta oleh inkonsistensi data, lemahnya sosialisasi, dan rendahnya transparansi. Peran organisasi lokal, LSM, dan tokoh masyarakat penting tetapi belum optimal karena koordinasi yang lemah dan keterbatasan kapasitas, sementara inovasi lokal administratif dan komunitas belum terintegrasi akibat hambatan prosedural dan minimnya dokumentasi.

Untuk memperbaiki kondisi diperlukan perbaikan tata kelola data dan peningkatan transparansi agar tujuan kolaborasi lebih dipahami publik, serta mekanisme kolaborasi formal yang memperkuat peran aktor lokal. Langkah pelengkap meliputi pelatihan teknis bagi pendamping dan tokoh masyarakat, dokumentasi praktik baik komunitas, dan pembentukan platform kerja bersama yang memungkinkan integrasi inovasi administratif dan komunitas dalam model intervensi yang adaptif dan berkelanjutan.

## Referensi

- Aini, R. N. (2025). Digitalisasi Program PKH : Studi DTSEN di Kecamatan Sinjai Utara. *JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 10(2). <https://doi.org/10.14710/jiip.v10i2.28816>
- 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>
- Arifin, M., Kadir, A., Purwanti, N., Nurjannah, S., Saeni, A., Salmah, U., Hasriyanti, H., Refra, M. S., Studi, P., Publik, A., Ilmu, F., Politik, I., Sorong, U. M., Studi, P., Hukum, I., Hukum, F., & Sorong, U. M. (2025). Sosialisasi : Meningkatkan Keterlibatan Masyarakat dalam Proses Pengambilan Keputusan Publik satu elemen penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik ( good Program pengabdian kepada masyarakat ini dirancang untuk mendukung masyarakat Papua. *Sinar Sang Surya*, 9(1).
- Bhakti, M. R. S., Lesmana, A. C., & Centia, S. (2023). Strategi Pemerintah Dalam Verifikasi Dan Validasi Data Terpadu Kesejahteraan Sosial di Kementerian Sosial Tahun 2021-2022. *Jurnal Administrasi Pemerintahan (JANITRA)*, 3(2), 1–8. <https://jurnal.unpad.ac.id/janitra/article/view/52657>
- Bianchi, C., Nasi, G., & Rivenbark, W. C. (2021). Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges. *Public Management Review*, 23(11), 1581–1589. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1878777>
- BPS Kabupaten Tolitoli. (2025). *Kabupaten Tolitoli dalam Angka 2025* (Vol. 26). BPS Kabupaten Tolitoli. <https://tolitolikab.bps.go.id/id/publication/2025/02/28/db660b599be130f60a914e50/kabupaten-toli-toli-dalam-angka-2025.html>
- BPS Propinsi Sulawesi Tengah. (2025). *Provinsi Sulawesi Tengah Dalam Angka 2024* (Vol. 54). BPS Propinsi Sulawesi Tengah. <https://sulteng.bps.go.id/id/publication/2025/02/28/d99fa9772e3aac88cb25e6a8/provinsi-sulawesi-tengah-dalam-angka-2025.html>
- Dinas Sosial Kabupaten Tolitoli. (2025). *Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (SIX- NG)*.
- Engkus, E. (2020). Komunikasi Kebijakan Bantuan Pangan Nontunai melalui E-Warong. *Jurnal Penelitian Komunikasi*, 23(1), 47–60. <https://doi.org/10.20422/jpk.v23i1.677>
- Fathy, R. (2019). Modal Sosial: Konsep, Inklusivitas dan Pemberdayaan Masyarakat. *Jurnal Pemikiran Sosiologi*, 6(1), 1. <https://doi.org/10.22146/jps.v6i1.47463>
- Gregory, A., & Yudarwati, G. A. (2024). Strategic Participatory Communication and Development. In *Strategic Participatory Communication and Development: Engagement and Empowerment*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003507444>
- Hamdani, H. (2025). Efektivitas Audit Kepatuhan Belanja Bantuan Sosial APBN Kementerian Sosial Tahun 2020-2023. *Ekonomis: Journal of Economics and Business*, 9(1), 338. <https://doi.org/10.33087/ekonomis.v9i1.2431>
- Hoelman, M. B. (2021). *Dua dekade bantuan pembangunan dan peran lembaga swadaya masyarakat di Indonesia Dana publik solusi untuk keberlanjutan (laporan kajian)*.
- J. W. Creswell and C. N. Poth. (2016). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. SAGE Publications.
- Kawer, O. F. S., Baiquni, M., Keban, Y. T., & Subarsono, A. (2018). Implementasi Kebijakan Pembangunan Rumah Layak Huni Dengan Pendekatan Hibrida Di Kabupaten Supiori Provinsi Papua. *Sosiohumaniora*, 20(3), 245. <https://doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v20i3.18489>
- Luthfiyani, P. W., & Murhayati, S. (2024). Strategi Memastikan Keabsahan Data Dalam Penelitian Kualitatif. *Jurnal Pendidikan Tambusai*, 8(3), 45315–45328.
- M. Q. Patton. (2015). *Qualitative Research and Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice*. In *SAGE Publications* (4th ed.).
- Mahasatya, M., & Baidhowah, A. R. (2025). *Collaborative governance dalam mengatasi kemiskinan melalui bantuan sosial di Kecamatan Sako Kota Palembang Provinsi Sumatera Selatan*. Institut Pemerintahan Dalam Negeri.
- Marince, Y., Sutantri, S. C., & Kurniasih, W. (2023). Bureaucracy Reform in Achieving Efficient Public Administration. *Jurnal Aktor*, 2(1), 1. <https://doi.org/10.26858/aktor.v2i1.46916>
- Mulgan, G. (2009). *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common*

Good. Oxford: Oxford University Press.

- Najamudin, F., & Al Fajar, A. H. (2024). Pemberdayaan masyarakat berbasis sumber daya lokal melalui pendekatan ABCD untuk mencapai SDG 1: tanpa kemiskinan. *Focus : Jurnal Pekerjaan Sosial*, 7(2), 142–158. <https://doi.org/10.24198/focus.v7i2.58936>
- Noerkaisar, N. (2021). Efektivitas Penyaluran Bantuan Sosial Pemerintah untuk Mengatasi Dampak Covid-19 di Indonesia. *Jurnal Manajemen Perbendaharaan*, 2(1), 83–104. <https://doi.org/10.33105/jmp.v2i1.363>
- Pestoff, V. (2018). *Co-Production and Public Service Management*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351059671>
- Pramono, W., Hariadi, B., Mulia, R. A., Putri, R. P., Meilina, S., & Suryaningsih, S. (2024). A Literature Review on the Impact of Legal Reforms on Administrative Efficiency in Local Governments. *Jurnal Ilmiah Ekotrans & Erudisi*, 4(1), 123–133. <https://doi.org/10.69989/xavgc910>
- Presiden RI. (2025). *Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2025 Tentang Datatunggal Sosial Dan Ekonomi Nasional*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/314649/inpres-no-4-tahun-2025>
- Rahman, A., Wasistiono, S., Riyani, O., & Tahir, I. (2023). Peran Organisasi Masyarakat (Ormas) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia. *Ekonomis: Journal of Economics and Business*, 7(2), 1461. <https://doi.org/10.33087/ekonomis.v7i2.1492>
- Read, B. L., & Pekkanen, R. (2009). Local Organizations and Urban Governance in East and Southeast Asia. In B. L. Read & R. Pekkanen (Eds.), *Local Organizations and Urban Governance in East and Southeast Asia: Straddling State and Society*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203876152>
- Riyanto, M., & Kovalenko, V. (2023). Partisipasi Masyarakat Menuju Negara Kesejahteraan: Memahami Pentingnya Peran Aktif Masyarakat Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Bersama. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 5(2), 374–388. <https://doi.org/10.14710/jphi.v5i2.374-388>
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of Innovation* (5th editio). Free Press.
- Rustandi, R., Yusup Kurniadi, A., Nur Azizah, A., & Fauzhia, D. (2021). Kolaborasi Pendistribusian Bantuan Sosial bagi Warga Rw 10 Kelurahan Kopo yang Terdampak Covid-19. *Proceedings.Uinsgd.Ac.Id*, 1(34). <https://proceedings.uinsgd.ac.id/index.php/proceedings/article/view/490>
- Sutrisna, I. W. (2020). Partisipasi Masyarakat Dalam Kebijakan Anggaran Daerah. *Jurnal Ilmiah Cakrawarti*, 1(2), 30–37. <https://doi.org/10.47532/jic.v1i2.14>
- Wardani, I. P., & Sasmito Jati Utama. (2022). Analisis Koordinasi Dinas Sosial dalam Pelaksanaan Program Bantuan Sosial Tunai di Kelurahan Wonokusumo Kecamatan Semampir Kota Surabaya. *Aplikasi Administrasi: Media Analisa Masalah Administrasi*, 25(1), 53–61. <https://doi.org/10.30649/aamama.v25i1.134>



© 2025 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>).