



## Sinergi Pemerintah, Kampus, dan Swasta dalam Implementasi SDGs 17: Praktik Baik Pemberdayaan Ekonomi di Kecamatan Tambaksari

Adyazada Reswara Prambudi<sup>1</sup> • Muhammad Reza Zakaria<sup>2</sup> • Indah Prabawati<sup>3</sup> • Firre An Suprpto<sup>4</sup>

**Abstract.** Realizing the Sustainable Development Goals (SDGs), particularly Goal 17 focusing on Partnerships for the Goals, is essential for tackling urban poverty. This paper investigates the use of Pentahelix-based joint governance in the Tambaksari District of Surabaya City. Given its high population density, Tambaksari has embarked on economic initiatives that go beyond the government's traditional single-structure approach. This study utilizes a qualitative descriptive method supported by literature reviews and reliable documents of local policies. The findings suggest that the government of Surabaya City has transitioned into the role of a coordinator by implementing supportive regulations, including the Padat Karya (Labor-Intensive) Program. The program's effectiveness is underpinned by the involvement of universities, which offer management support and innovation for MSMEs, alongside the private sector, contributing funding and enabling supply chains. Community organizations and mass communication media enhance this network by maintaining enthusiasm and reshaping the area's reputation. The research concludes that establishing cross-sectoral partnerships is crucial for fostering economic self-sufficiency, yet there remain significant issues regarding the synchronization of data among various stakeholders that require attention.

**Keywords:** *SDG 17, Partnership, Pentahelix, Economic Empowerment, Collaborative Governance, Surabaya City*

©2026 Universitas Prof. Dr. Hazairin, SH

### PENDAHULUAN

Paradigma pembangunan global kontemporer mengalami pergeseran fundamental dari model *state-centric* yang eksklusif menuju pendekatan inklusif berbasis multi-aktor. Transformasi ini secara resmi terartikulasi dalam kerangka *Sustainable Development Goals* (SDGs) yang diadopsi oleh 193 negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 2015, mencakup 17 tujuan dan 169 target yang harus dicapai hingga tahun 2030 (Zen et al. 2023). Di antara ke-17 tujuan tersebut, Tujuan 17 mengenai *Partnerships for the Goals* (Kemitraan untuk Mencapai Tujuan) menempati posisi strategis sebagai pilar penopang keseluruhan agenda. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas, 2020) menegaskan bahwa tanpa kemitraan lintas sektor dalam dimensi pendanaan, alih teknologi, dan pengembangan kapasitas, maka pencapaian 16 tujuan lainnya, termasuk Tujuan 1 (Tanpa Kemiskinan) dan Tujuan (Pekerjaan Layak dan Pertumbuhan Ekonomi) akan mengalami hambatan struktural yang signifikan. Hal ini menunjukkan bahwa SDG 17 bukan sekadar tujuan pelengkap, melainkan enabler yang bersifat prasyarat bagi keberhasilan seluruh agenda pembangunan berkelanjutan.

Di Indonesia, diskursus mengenai kemitraan pembangunan menemukan urgensinya di kawasan perkotaan yang padat, khususnya di Kota Surabaya. Sebagai kota metropolitan, Surabaya menghadapi dilema klasik urbanisasi berupa ketimpangan ekonomi dan bertumbuhnya kantong-kantong masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) di tengah pesatnya laju pertumbuhan industri. Menghadapi situasi kompleks tersebut, Pemerintah Kota Surabaya

\*Adyazada Reswara Prambudi(✉)

-

Email : -



mulai menggeser paradigma kebijakannya dari pendekatan *state-centric* menuju model tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*). Pendekatan ini secara bertahap mengurangi porsi intervensi sepihak pemerintah dan mendistribusikan peran kepada elemen non-pemerintah, seperti sektor swasta dan institusi pendidikan tinggi (Supriyanto & Iskandar, 2022). Pergeseran ini merupakan langkah strategis untuk menciptakan ekosistem kebijakan yang lebih adaptif, partisipatif, dan inklusif dalam menjawab permasalahan sosial perkotaan yang bersifat lintas sektoral.

Kecamatan Tambaksari menjadi lokus yang krusial untuk diteliti karena merepresentasikan karakteristik wilayah dengan tingkat kepadatan demografi yang sangat tinggi di Kota Surabaya, yang disertai dengan dominasi sektor ekonomi informal dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) yang tumbuh secara organik di pemukiman padat. Meskipun memiliki potensi ekonomi kerakyatan yang besar, sektor ini sering kali terjebak dalam keterbatasan modal, minimnya akses pasar, dan stagnasi inovasi manajerial (Cleodora & Diana, 2023). Ketergantungan pada dukungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) semata terbukti tidak memadai untuk mengakselerasi kemandirian warga secara berkelanjutan. Oleh karena itu, diperlukan intervensi melalui model kolaborasi yang lebih integratif untuk memecahkan hambatan struktural tersebut.

Walaupun kajian mengenai *collaborative governance* dalam pemberdayaan UMKM telah berkembang, sebagian besar literatur masih cenderung terfokus pada analisis aktor secara parsial, sering kali hanya memotret relasi antara dua aktor utama (Rahmadevi & Hertati, 2024). Hingga saat ini, pemetaan komprehensif mengenai interdependensi kelima elemen dalam model Pentahelix, khususnya dalam menjawab tantangan spesifik di kawasan padat penduduk masih memerlukan eksplorasi empiris yang lebih mendalam. Rahmadevi dan Hertati (2024) menegaskan bahwa kolaborasi yang tidak didasari oleh kelembagaan yang kuat, seperti ketiadaan perjanjian kerja sama (MoU) yang formal, sering kali menyebabkan ketidakefektifan dalam penyaluran bantuan dan pengawasan. Celah inilah yang menjadi landasan utama artikel ini: yaitu kebutuhan mendesak untuk membedah dinamika kolaborasi lintas aktor secara menyeluruh, guna menghasilkan model pemberdayaan yang tidak sekadar berbasis proyek, tetapi berkesinambungan dan terlembaga dengan baik.

Untuk merespons tantangan tersebut, model kolaborasi Pentahelix mengintegrasikan Pemerintah, Akademisi (Kampus), Swasta (Bisnis), Komunitas, dan Media menjadi kerangka kerja yang sangat diandalkan (Muhyi et al., 2017). Di Surabaya, integrasi ini mulai terlihat bentuk nyatanya. Pemerintah mengeluarkan payung hukum pro-UMKM dan inisiasi Padat Karya, akademisi turun tangan melalui pengabdian masyarakat, dan swasta masuk membawa *Corporate Social Responsibility* (CSR).

Artikel ini secara spesifik bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis peran sinergis antara Pemerintah, Kampus, dan Swasta dalam kerangka pemenuhan SDG 17 di wilayah Kecamatan Tambaksari. Pemahaman mendalam mengenai relasi antar-aktor ini tidak hanya penting secara teoretis, tetapi juga bernilai praktis sebagai dokumentasi praktik baik (*best practices*) yang dapat menjadi preseden bagi wilayah lain dalam menyusun desain kebijakan pengentasan kemiskinan yang partisipatif.



## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif (Creswell, 2016). Tujuan dari metode ini adalah untuk memberikan gambaran yang sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta serta dinamika interaksi antar-aktor dalam pemberdayaan ekonomi di Kecamatan Tambaksari, Kota Surabaya. Pendekatan ini dinilai paling relevan karena fenomena tata kelola kolaboratif membutuhkan ekskavasi makna dan konteks kebijakan yang tidak dapat diukur secara kuantitatif murni.

Pelaksanaan penelitian ini berfokus pada kajian literatur dan dokumen kebijakan yang dilakukan melalui tiga tahapan sistematis. Pertama, tahap identifikasi, di mana peneliti memetakan regulasi daerah terkini dan literatur akademis yang membahas intervensi kemiskinan di Kota Surabaya. Kedua, tahap koleksi dan filtrasi, di mana data yang terkumpul disortir berdasarkan relevansinya dengan konsep Pentahelix dan lokus Kecamatan Tambaksari. Ketiga, tahap ekstraksi, yaitu proses membedah pasal-pasal dalam regulasi serta temuan lapangan dari studi terdahulu untuk diklasifikasikan ke dalam peran masing-masing aktor (Pemerintah, Kampus, Swasta, Komunitas, Media).

Dalam desain penelitian kualitatif berbasis literatur, instrumen utama adalah peneliti itu sendiri (human instrument) yang bertindak dalam menyeleksi, mengevaluasi, dan menafsirkan data. Untuk menjaga objektivitas, peneliti dibantu dengan instrumen pendukung berupa panduan ekstraksi data (matriks dokumentasi) untuk memilah peran aktor. Jenis data yang digunakan bertumpu pada data sekunder yang dikumpulkan melalui teknik studi dokumentasi (documentary research). Instrumen data sekunder yang dianalisis terbagi menjadi dua kategori utama yang memiliki legalitas dan validitas tinggi:

1. Dokumen Resmi Pemerintah Daerah: Terdiri dari Peraturan Daerah (Perda) Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pemberdayaan Usaha Mikro, Peraturan Wali Kota (Perwali) Nomor 106 Tahun 2022 tentang Pemanfaatan Data Keluarga Miskin, dan Perwali Nomor 83 Tahun 2023 tentang Program Padat Karya.
2. Jurnal Ilmiah Berkualifikasi: Menggunakan kajian empiris terdahulu mengenai pemberdayaan UMKM di wilayah Surabaya yang membedah peran lintas sektoral, seperti temuan dari Cleodora dan Diana (2023) mengenai UMKM, serta Supriyanto dan Iskandar (2022) mengenai model kolaborasi di Surabaya.

Teknik analisis data kualitatif dilakukan dengan menyeleksi (*data reduction*) pasal-pasal peraturan dan temuan jurnal yang relevan dengan peran aktor Pentahelix, kemudian menyajikannya dalam bentuk narasi analisis (*data display*), untuk selanjutnya ditarik kesimpulan (*conclusion drawing*) terkait pemenuhan target SDG 17. Untuk memastikan keabsahan kesimpulan, peneliti melakukan triangulasi data dengan cara membandingkan amanat dari dokumen regulasi pemerintah dengan realitas implementasi empiris yang tercatat di berbagai jurnal ilmiah.



## Tinjauan Pustaka

### 1. *Sustainable Development Goals* (SDGs) dan Dimensi Kemitraan

SDGs merupakan agenda global yang berorientasi pada pembangunan manusia dan pelestarian planet bumi. Tujuan 17, Kemitraan untuk Mencapai Tujuan, mengandung prinsip bahwa mobilisasi sumber daya domestik dan internasional harus disinergikan. Kemitraan yang dimaksud harus dilandasi oleh prinsip kesetaraan, transparansi, dan tanggung jawab bersama. Di tingkat pemerintah daerah, implementasi SDG 17 diwujudkan dalam kemampuan birokrasi untuk memfasilitasi *multi-stakeholder partnership* demi menyelesaikan masalah-masalah lokal yang bersifat struktural (Bappenas, 2020).

### 2. Tata Kelola Kolaboratif (*Collaborative Governance*)

Kerangka teoretis utama yang memayungi penelitian ini adalah *Collaborative Governance*. Ansell dan Gash (2008) secara komprehensif mendefinisikan konsep ini sebagai bentuk pengaturan tata kelola publik di mana instansi negara secara resmi dan langsung mengundang pemangku kepentingan (*stakeholders*) dari lembaga non-negara untuk terlibat dalam proses pembuatan keputusan yang berorientasi pada konsensus. Tata kelola kolaboratif bukan sekadar mekanisme konsultasi publik, melainkan pendelegasian tanggung jawab dan pembagian sumber daya (*resource sharing*) untuk mengeksekusi sebuah program secara bersama-sama.

### 3. Model Pentahelix

Pentahelix adalah model inovasi sosial yang merupakan bentuk perluasan dari Triple Helix. Muhyi et al. (2017) menyatakan bahwa model Pentahelix merepresentasikan lima institusi kunci: Pemerintah (wewenang regulasi), Akademisi (basis pengetahuan), Bisnis/Swasta (permodalan dan pasar), Komunitas (jangkar kultural), dan Media (promosi dan kontrol sosial).

### 4. Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat

Pemberdayaan pada hakikatnya adalah proses meningkatkan kapasitas individu atau kelompok rentan agar mereka memiliki kemampuan untuk memilih dan mengontrol sumber daya ekonomi mereka sendiri. Suharto (2014) menegaskan bahwa masyarakat tidak boleh ditempatkan hanya sebagai objek penerima donasi. Mereka harus difasilitasi dengan pelatihan, pendampingan, dan akses modal agar ekosistem Usaha Mikro mereka mampu bertahan dan mandiri secara berkelanjutan.

## Hasil dan Pembahasan

Ekosistem pemberdayaan ekonomi masyarakat di Kecamatan Tambaksari mencerminkan pergeseran pola hubungan antara birokrasi dan masyarakat sipil. Berdasarkan tinjauan atas produk hukum Kota Surabaya dan kajian literatur empiris, berikut adalah analisis orkestrasi aktor Pentahelix yang menunjukkan praktik implementasi SDG 17.

### 1. Pemerintah sebagai Regulator dan Orkestrator Ekosistem

Dalam model kolaborasi yang ideal, pemerintah tidak lagi bertindak dominan sebagai eksekutor tunggal, melainkan sebagai wasit dan fasilitator (Ansell & Gash, 2008). Pemerintah Kota Surabaya menjalankan mandat ini secara tegas melalui penyusunan *database* kemiskinan yang presisi. Berdasarkan Perwali Surabaya Nomor 106 Tahun 2022,



pemerintah mendata keluarga miskin (Keluarga Penerima Manfaat/KPM) di tingkat kecamatan secara mutakhir (*by name, by address*). Data ini sangat krusial agar intervensi dari kampus maupun swasta tidak salah sasaran. Komitmen struktural tersebut diperkuat melalui terbitnya Perda Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2021 yang memberikan perlindungan dan kemudahan perizinan bagi UMKM. Namun, terobosan paling radikal adalah Perwali Surabaya Nomor 83 Tahun 2023 tentang Program Padat Karya. Melalui aturan ini, Pemerintah Kecamatan Tambaksari dan Pemkot Surabaya memanfaatkan aset lahan menganggur untuk disulap menjadi sentra ekonomi yang dikelola langsung oleh MBR.

## 2. Kampus (Akademisi) sebagai Katalisator Inovasi dan Pengetahuan

Keberadaan infrastruktur dari pemerintah akan menjadi tidak berguna apabila sumber daya manusianya tidak siap. Banyak pelaku UMKM di pemukiman padat yang beroperasi secara subsisten tanpa manajemen pembukuan yang baik. Di sinilah intervensi Perguruan Tinggi menjadi esensial. Kajian empiris mengenai pemberdayaan UMKM di Surabaya (Cleodora & Diana, 2023) mengonfirmasi bahwa keterlibatan institusi pendidikan tinggi sangat menentukan lonjakan kualitas produk warga. Melalui program Kuliah Kerja Nyata (KKN) maupun hibah pengabdian dosen, kampus menutupi kelemahan pemerintah dalam hal edukasi teknis. Akademisi mendampingi warga dalam hal mendesain kemasan produk, memberikan pelatihan pemasaran digital, melakukan standardisasi higienitas untuk sertifikasi Halal dan PIRT, serta mengajari pembukuan kas sederhana.

## 3. Sektor Swasta (Bisnis) sebagai Injeksi Kapital dan Rantai Pasok

Implementasi SDG 17 sangat menekankan mobilisasi sumber daya finansial non-pemerintah. Keterlibatan sektor bisnis, baik BUMN maupun korporasi swasta murni, dilakukan melalui skema *Corporate Social Responsibility* (CSR). Bantuan yang diberikan bukan lagi uang tunai yang habis dikonsumsi, melainkan mesin jahit modern industri, alat oven roti, maupun modal kerja dengan bunga sangat rendah bagi warga Tambaksari yang telah terdata.

Lebih dari sekadar pemberi modal, Supriyanto dan Iskandar (2022) menyoroti peran swasta sebagai *off-taker* (penyerap hasil produksi). Perusahaan-perusahaan besar, hotel, maupun instansi swasta menjadikan UMKM lokal sebagai bagian dari rantai pasok (*supply chain*) mereka. Siklus ini menjamin keberlanjutan ekonomi jangka panjang bagi masyarakat rentan.

## 4. Komunitas dan Media: Motor Penggerak dan Pembentuk Persepsi

Meskipun Pemerintah, Kampus, dan Swasta telah merancang program dengan matang, eksekusi di level rukun tetangga dan rukun warga membutuhkan agen lokal. Komunitas lokal bertindak sebagai *social capital* (modal sosial). Mereka berfungsi menjaga kedisiplinan dan merawat motivasi sesama warga agar tidak menyerah ketika menghadapi kendala operasional. Di sisi lain, Media berperan mengamplifikasi narasi kesuksesan. Pemberitaan jurnalistik yang positif tentang produk unggulan dan kebangkitan kawasan UMKM di Tambaksari berfungsi ganda: membangun rasa bangga di kalangan warga sekaligus menjadi instrumen branding yang mengundang ketertarikan pasar dan investor dari luar daerah.

## 5. Tantangan dan Dinamika Kemitraan

Praktik baik di atas tidak luput dari kendala struktural. Hambatan yang paling sering muncul adalah ego sektoral dan asimetri informasi. Tidak jarang, dana CSR dari sebuah perusahaan swasta turun kepada kelompok warga tertentu tanpa melalui sinkronisasi dengan data KPM milik kecamatan, sehingga memunculkan ketidakmerataan intervensi. Selain itu, fluktuasi semangat warga (*participation fatigue*) setelah program pendampingan dari kampus berakhir



juga menjadi tantangan yang harus diantisipasi.

### **Kesimpulan dan Saran**

Penelitian ini menyimpulkan bahwa pencapaian SDGs Tujuan 17 melalui implementasi model kolaborasi Pentahelix di Kecamatan Tambaksari telah menunjukkan tren keberhasilan yang terukur secara kualitatif. Ekosistem pemberdayaan ekonomi lokal terbentuk dari interdependensi antar-aktor yang kuat. Pemerintah Kota Surabaya telah meletakkan pondasi melalui regulasi afirmatif (Perda UMKM dan Perwali Padat Karya) dan berperan sebagai orkestrator. Institusi Kampus/Akademisi berhasil menjalankan fungsinya dalam mendekonstruksi pola pikir konvensional pelaku usaha melalui transfer teknologi dan pengetahuan manajerial. Sektor Swasta menyempurnakan siklus ekonomi dengan memberikan injeksi permodalan dan bertindak sebagai pasar (pembeli) yang menyerap hasil produksi.

Sinergi yang solid ini membuktikan bahwa pengentasan kemiskinan di wilayah perkotaan tidak bisa lagi mengandalkan birokrasi yang kaku. Walaupun demikian, guna memaksimalkan hasil di masa mendatang, disarankan kepada Pemerintah Kota Surabaya untuk membangun platform integrasi data CSR dan pengabdian masyarakat secara digital agar tumpang tindih program lintas institusi dapat dihindari. Bagi akademisi, pola pendampingan yang bersifat hit and run (jangka pendek) harus diubah menjadi program berkesinambungan (*multi-years*).

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). (2020). Pedoman Teknis Penyusunan Rencana Aksi Tujuan Pembangunan Berkelanjutan/Sustainable Development Goals (TPB/SDGs). Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas RI. 12
- Cleodora, B., & Diana, H. (2023). Model Pentahelix dalam Pengembangan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) Manggarsari. *Jurnal Ilmiah Manajemen Publik dan Kebijakan Sosial*, 7(1), 45-58.
- Creswell, J. W. (2016). *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Muhyi, H. A., Chan, A., Sukoco, I., & Hermawan, A. (2017). The Penta Helix Collaboration Model in Developing Centers of Flagship Industry in Bandung City. *Review of Integrative Business and Economics Research*, 6(1), 412–417.
- Pemerintah Kota Surabaya. (2021). Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pemberdayaan Usaha Mikro. Lembaran Daerah Kota Surabaya.
- Pemerintah Kota Surabaya. (2022). Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 106 Tahun 2022 tentang Pengumpulan, Pengelolaan dan Pemanfaatan Data Keluarga Miskin. Berita Daerah Kota Surabaya.
- Pemerintah Kota Surabaya. (2023). Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 83 Tahun 2023 tentang Program Padat Karya. Berita Daerah Kota Surabaya.
- Rahmadevi, R. T., & Hertati, D. (2024). Collaborative Governance Dalam Pemberdayaan UMKM. *Public Policy: Jurnal Aplikasi Kebijakan Publik dan Bisnis*, 5(1), 229-248.
- Suharto, E. (2014). *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis*



- Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial. Bandung: Refika Aditama.
- Supriyanto, S., & Iskandar, F. (2022). Implementasi Kolaborasi Model Pentahelix Dalam Rangka Meningkatkan Pemberdayaan UMKM Ex Lokalisasi Dolly Pada Masa Pandemi Covid 19. *Governance: Jurnal Kebijakan & Manajemen Publik*, 12(2), 89-104.
- Zen, N. H., Mageiasti, L., & Yulhendri, Y. (2025). Analisis penerapan SDGS dalam pembangunan berkelanjutan di Indonesia: Tinjauan literatur dan tantangan implementasi. *Gudang J. Multidisiplin Ilmu*, 3, 775-785.

