



Peran *Stakeholder* Dalam *Collaborative Governance* Pengelolaan Sampah Di TPA Kecamatan Benowo, Kota Surabaya

Asahrin Nur Karlista¹, Gustiana Elsava Dewi², Dewi Sekar Ningrum³, Agus Widiyarta⁴

^{1,2,3,4,5} Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur, Surabaya, Indonesia

*Corresponding author

E-mail addresses: asahrinnurkarlista@gmail.com

ARTICLE INFO

Article history:

Received May 29, 2026

Revised June 15, 2026

Accepted June 30, 2026

Available online June 30, 2026

Kata Kunci:

Stakeholder; Collaborative Governance; Pengelolaan Sampah.

Keywords:

Stakeholder; Collaborative Governance; Waste Management.



This is an open access article under the [CC BY-SA](#) license.
Copyright © 2026 by Author. Published by Yayasan Sagita Akademia Maju.

ABSTRAK

Permasalahan pengelolaan sampah di perkotaan semakin kompleks seiring meningkatnya *volume* sampah akibat pertumbuhan penduduk dan urbanisasi. Kota Surabaya tercatat sebagai penghasil sampah terbesar di Jawa Timur dengan timbulan mencapai 1.810 ton per hari, yang sebagian besar bermuara ke Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Benowo. Pengelolaan sampah berskala besar tidak dapat diselesaikan oleh satu pihak saja, sehingga diperlukan pendekatan *collaborative governance* yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan secara terpadu. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran *stakeholder* dalam *collaborative governance* pengelolaan sampah di TPA Benowo, Kota Surabaya. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi. Analisis data dilakukan menggunakan model interaktif Miles dan Huberman, dengan pisau analisis delapan peran *stakeholder* menurut Qomariyah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi antara Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Kota Surabaya, PT. Sumber Organik (PTSO) berjalan dalam kerangka

perjanjian kerja sama 20 tahun dengan skema *Build Operate Transfer*. Kedelapan peran *stakeholder* secara umum telah dijalankan, terutama dalam aspek partisipasi aktif, pemberian masukan dan pengetahuan, penyediaan sumber daya, serta monitoring dan evaluasi. Keberhasilan paling nyata dari kolaborasi ini adalah terwujudnya sistem pengolahan sampah berbasis waste to energy yang menjadikan PLTSA Benowo sebagai fasilitas gasifikasi sampah pertama di Indonesia. Namun demikian, keterlibatan masyarakat dalam konsultasi publik dan pengambilan keputusan masih terbatas dan bersifat pasif, sehingga proses kolaborasi belum sepenuhnya inklusif. Penguatan mekanisme konsultasi publik dan perluasan ruang partisipasi masyarakat diperlukan agar model *collaborative governance* di TPA Benowo dapat berkembang menjadi tata kelola yang lebih transparan dan berkelanjutan.

ABSTRACT

Waste management challenges in urban areas grew increasingly complex due to rising waste volumes driven by population growth and urbanization. Surabaya recorded the highest waste generation in East Java, reaching 1,810 tons per day, most of which was processed at Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Benowo. Managing waste at this scale required a collaborative governance approach involving multiple stakeholders in an integrated framework. This study aimed to analyze stakeholder roles in the collaborative governance of waste management at TPA Benowo, Surabaya. A qualitative descriptive method was employed, with data collected through in-depth interviews, observation, and documentation, and analyzed using the Miles and Huberman interactive model. Stakeholder roles were examined through eight dimensions proposed by Qomariyah. Findings indicated that collaboration among Dinas Lingkungan Hidup (DLH) of Surabaya and PT. Sumber Organik (PTSO) operated

within a 20 year Build Operate.Transfer cooperation agreement. All eight stakeholder roles were generally performed, particularly in active participation, knowledge contribution, resource provision, and monitoring and evaluation. The most significant achievement of this collaboration was the establishment of a waste to energy system, making PLTSa Benowo the first gasification based waste processing facility in Indonesia. However, community involvement in public consultation and decision making remained limited and passive. Strengthening public consultation mechanisms and expanding community participation were identified as priorities for developing a more transparent and sustainable collaborative governance model at TPA Benowo.

1. PENDAHULUAN

Permasalahan lingkungan akibat meningkatnya volume sampah menjadi isu global yang semakin mendesak untuk ditangani. Percepatan pertumbuhan penduduk, urbanisasi, dan perubahan pola konsumsi masyarakat yang cenderung menggunakan produk instan serta barang kemasan sekali pakai mendorong lonjakan produksi sampah secara signifikan. Di tingkat nasional, volume sampah Indonesia terus berfluktuasi dengan tren meningkat, yakni dari 18,63 juta ton pada tahun 2022 menjadi 36,01 juta ton pada tahun 2024, sebelum turun menjadi sekitar 27,20 juta ton pada tahun 2025 (SIPSN, 2025).



Gambar 1. Volume Sampah Nasional Indonesia Tahun 2022-2025
(Sumber: SIPSN, 2025)

Meskipun terjadi penurunan pada tahun 2025, Indonesia tetap menjadi salah satu penghasil sampah terbesar di dunia, diperparah oleh rendahnya kesadaran masyarakat, fasilitas pengelolaan yang belum memadai, dan kebijakan yang belum efektif (Lingga et al., 2024). Provinsi Jawa Timur tercatat sebagai salah satu penyumbang timbulan sampah terbesar nasional, dengan Kota Surabaya sebagai penghasil terbesar di Jawa Timur, mencapai 660.946,82 ton per tahun atau sekitar 1.810 ton per hari (SIPSN, 2025). Komposisi sampah Kota Surabaya didominasi oleh sisa makanan 34,48%, kayu/ranting 20,61%, dan plastik 16,51%, dengan 86,22% bersumber dari rumah tangga (SIPSN, 2025). Tingginya proporsi sampah rumah tangga menegaskan bahwa pengelolaan sampah tidak dapat hanya mengandalkan

fasilitas akhir, melainkan juga membutuhkan partisipasi aktif masyarakat sejak dari sumbernya.

Pemerintah Indonesia telah merespons persoalan ini melalui serangkaian regulasi, antara lain Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 yang menandai pergeseran paradigma dari "kumpul-angkut-buang" menuju pengelolaan sampah sebagai sumber daya bernilai ekonomi, diperkuat Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2017 yang menargetkan pengurangan sampah 30% dari sumber serta pengelolaan 70% sampah pada tahun 2025 (Zarkasih et al., 2025). Di tingkat kota, Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2014 menekankan pengelolaan sampah secara sistematis dan berkesinambungan berbasis kemitraan dan kolaborasi antar pemangku kepentingan.

Sebagai respons, Pemerintah Kota Surabaya mengembangkan berbagai inovasi, mulai dari Pusat Daur Ulang (PDU) Jambangan yang aktif beroperasi sejak 2017, ratusan bank sampah, hingga puluhan rumah kompos yang tersebar di berbagai kelurahan (Megananda et al., 2024), dengan pendekatan kolaboratif yang melibatkan pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta secara terpadu. Namun, penelitian Tranggono et al. (2019) mengungkapkan bahwa meski pengetahuan masyarakat tergolong cukup tinggi, implementasi praktik 3R (Reduce, Reuse, Recycle) dan pemilahan sampah masih rendah akibat kurangnya sarana, akses, dan edukasi praktis yang berkelanjutan.

Dalam konteks ini, Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) Benowo menjadi tulang punggung pengelolaan sampah Kota Surabaya. TPA ini telah bertransformasi menjadi pusat pengolahan sampah berbasis waste to energy melalui teknologi gasifikasi, menjadi yang pertama di Indonesia saat diresmikan Presiden Joko Widodo pada Mei 2021, dengan kapasitas menampung 1.600–1.800 ton sampah per hari (Megananda et al., 2024). Pengelolaannya melibatkan tiga aktor utama yakni pemerintah melalui Dinas Lingkungan Hidup, sektor swasta yaitu PT Sumber Organik dan PT Surveyor Indonesia, serta peran masyarakat. Dalam banyak kasus, koordinasi antar stakeholder masih menghadapi berbagai hambatan, seperti kurangnya komunikasi yang intensif, terbatasnya forum kolaborasi, serta belum adanya kejelasan dalam pembagian peran dan tanggung jawab. Hal ini menyebabkan terjadinya tumpang tindih kebijakan maupun kekosongan peran dalam beberapa aspek pengelolaan. Selain itu, masih terdapat kecenderungan pendekatan sektoral, di mana masing-masing pihak bekerja secara terpisah tanpa adanya integrasi yang kuat. Adanya konsep kerjasama diharapkan mampu meringankan mekanisme pengelolaan pelayanan publik dalam memenuhi kebutuhan masyarakat (Manalu & Ma'ruf, 2020).

Melihat kompleksitas permasalahan tersebut, diperlukan pendekatan tata kelola yang mampu mengakomodasi keterlibatan berbagai pihak secara partisipatif. Collaborative governance sebagai model tata kelola yang mengintegrasikan berbagai stakeholder dalam forum deliberatif dinilai relevan untuk diterapkan (Pamungkas et al., 2024). Melalui hal tersebut, dalam penelitian ini analisis penerapan collaborative governance dalam pengelolaan sampah di TPA Benowo. Penelitian ini bertujuan untuk memahami bagaimana proses kolaborasi antar stakeholder berlangsung, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan maupun hambatan dalam implementasinya.

2. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang menitikberatkan pada analisis mendalam dan penyajian data secara deskriptif (Sugiyono, 2013). Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini berasal dari 2 sumber yakni, sumber data primer dan sumber data sekunder. Data Primer bisa didapatkan pada observasi (*participant observation*), wawancara mendalam (*in depth interview*) dan dokumentasi. Data primer lebih tepatnya bisa didapatkan ketika peneliti melakukan turun lapangan ke lokasi penelitian. Sumber data sekunder merupakan sumber yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data, misalnya lewat orang lain atau lewat dokumen. Jadi data sekunder dapat diperoleh dari internet atau referensi dari penelitian sebelumnya yang relevan. Dalam hal ini peneliti menggunakan sumber data primer yang didapatkan dari wawancara mendalam dengan stakeholder terkait Pengelolaan sampah, observasi ke lapangan, dan dokumentasi. Sumber data sekunder peneliti menggunakan berbagai telaah dokumen yang relevan untuk mendukung sumber data primer. Pisau analisis dalam penelitian ini menggunakan 8 peran utama *stakeholders* menurut Dr. Erni Qomariyah, 2023 dalam bukunya yang berjudul "*Collaborative governance*". 8 peran yang dimaksudkan yakni meliputi sebagai partisipan aktif, sebagai pemberi masukan dan pengetahuan, sebagai advokat untuk kepentingan pribadi atau kelompok yang diwakili, sebagai fasilitator dan mediator, sebagai penyedia sumber daya fisik, finansial, maupun, manusia, berperan dalam pemantauan dan evaluasi pelaksanaan, sebagai jembatan antara proses tata kelola kolaboratif dengan masyarakat umum, serta dalam beberapa kasus stakeholder juga berperan dalam proses pengambilan keputusan (Qomariyah, 2023).

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

Gambaran Umum TPA Benowo dan *Collaborative Governance*

Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) Benowo yang terletak di Kecamatan Benowo, Kota Surabaya, merupakan fasilitas pengelolaan sampah terbesar dan tersibuk di Jawa Timur. Berdasarkan data SIPSN tahun 2025, Kota Surabaya menghasilkan timbunan sampah sebesar 660.946,82 ton per tahun atau setara 1.810 ton per hari, menjadikannya daerah dengan beban pengelolaan sampah tertinggi di Jawa Timur, jauh melampaui kabupaten dan kota lainnya di provinsi ini. Kondisi ini merupakan konsekuensi langsung dari tingginya tingkat urbanisasi, pertumbuhan penduduk yang pesat, dan aktivitas ekonomi yang dinamis di Kota Surabaya. Semakin banyak penduduk yang bermukim di suatu wilayah perkotaan, maka semakin tinggi pula potensi sampah yang dihasilkan dari aktivitas sehari-hari, mulai dari konsumsi makanan, penggunaan barang-barang rumah tangga, hingga limbah domestik lainnya (Yuda Trigopala & Lail, 2025). Berdasarkan data SIPSN tahun 2025, komposisi sampah di Kota Surabaya didominasi oleh sisa makanan sebesar 34,48%, diikuti kayu atau ranting sebesar 20,61%, dan plastik sebesar 16,51%, di mana 86,22% dari keseluruhan sampah tersebut bersumber dari rumah tangga. Tingginya proporsi sampah rumah tangga ini menegaskan bahwa pengelolaan sampah tidak dapat hanya mengandalkan fasilitas TPA di hilir, tetapi juga membutuhkan keterlibatan aktif masyarakat sejak dari sumbernya.

TPA Benowo menjadi muara akhir dari seluruh rantai pengelolaan sampah kota Surabaya dan telah bertransformasi dari sekadar tempat pembuangan konvensional menjadi pusat pengolahan sampah berbasis teknologi modern. Transformasi ini diwujudkan melalui penerapan sistem waste to energy dengan mekanisme gasifikasi yang mampu mengolah sampah perkotaan menjadi energi listrik. PLTSa Benowo bahkan tercatat sebagai yang pertama di Indonesia menggunakan konsep zero waste berbasis *gasifikasi*, dan secara resmi diresmikan oleh Presiden Joko Widodo pada Mei 2021. Capaian ini merupakan cerminan nyata dari pergeseran paradigma pengelolaan sampah, dari pola kumpul-angkut-buang yang konvensional menuju pendekatan yang lebih berkelanjutan dan bernilai ekonomi. Dalam sehari, diperkirakan produksi sampah di Kota Surabaya mencapai 1.600 hingga 1.800 ton yang sebagian besar bermuara ke TPA Benowo (Megananda et al., 2024), sehingga kapasitas dan efektivitas pengelolaan di TPA ini memiliki dampak langsung terhadap kualitas lingkungan kota secara keseluruhan.

Pengelolaan TPA Benowo dijalankan melalui kerangka perjanjian kerja sama selama 20 tahun (2012–2032) dengan skema *Build Operate Transfer* (BOT) yang melibatkan tiga aktor utama yaitu Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Kota Surabaya selaku representasi pemerintah daerah, PT. Sumber Organik (PTSO) selaku mitra swasta pemegang teknologi, dan masyarakat sebagai pemangku kepentingan terdampak langsung. Untuk memastikan akuntabilitas dan objektivitas data operasional, PT. Surveyor Indonesia turut dilibatkan sebagai verifikator independen atas proses penimbangan sampah harian. Landasan hukum dari kolaborasi ini bersumber dari berbagai regulasi, di antaranya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga, serta Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Sampah dan Kebersihan di Kota Surabaya. Regulasi-regulasi tersebut secara eksplisit menegaskan bahwa pengelolaan sampah bukan semata-mata tanggung jawab pemerintah daerah, melainkan juga melibatkan masyarakat, pelaku usaha, dan berbagai pemangku kepentingan lainnya melalui mekanisme kemitraan dan kolaborasi.

Pola kerja sama lintas sektor yang diterapkan di TPA Benowo mencerminkan praktik *collaborative governance* yang relevan dengan kompleksitas permasalahan pengelolaan sampah di tingkat kota metropolitan. Dalam kerangka *collaborative governance*, permasalahan yang tidak dapat diselesaikan oleh satu aktor tunggal didekati melalui keterlibatan berbagai pihak yang saling berbagi sumber daya, pengetahuan, dan tanggung jawab untuk mencapai tujuan bersama (Qomariyah, 2023). Membahas masalah sampah tidak akan pernah selesai apabila pengelolaannya hanya melibatkan satu pihak saja; diperlukan komitmen dan pemahaman bersama oleh semua lapisan, mulai dari pemerintah, sektor swasta, hingga masyarakat. Kolaborasi yang terjalin di TPA Benowo tidak hanya berdampak pada aspek teknis pengolahan sampah namun juga membawa pengertian sosial yang lebih luas, yakni terciptanya sistem tata kelola yang lebih akuntabel, transparan, dan berorientasi pada kepentingan publik. Berdasarkan temuan penelitian, peran masing-masing stakeholder dalam kolaborasi ini dapat diuraikan melalui delapan dimensi peran sebagaimana dikemukakan oleh Qomariyah (2023), yakni partisipasi aktif, pemberi

masukan dan pengetahuan, advokasi, fasilitator dan mediator, penyedia sumber daya, monitoring dan evaluasi, konsultasi publik, serta pengambilan keputusan.

Peran Stakeholder dalam *Collaborative Governance* Pengelolaan Sampah di TPA Benowo

1. Partisipasi Aktif

Partisipasi aktif merupakan peran pertama dan paling mendasar dalam *collaborative governance*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa DLH Kota Surabaya terlibat langsung sejak tahap perencanaan kontrak kerja sama pada tahun 2012 hingga pengawasan operasional harian, dengan menempatkan pegawainya secara permanen di lapangan bersama PTSO dan PT. Surveyor Indonesia. PTSO tidak hanya berpartisipasi dalam operasional teknis harian, tetapi juga aktif dalam forum-forum ilmiah dan seminar pengelolaan sampah, termasuk yang diselenggarakan oleh institusi pendidikan seperti Institut Teknologi Sepuluh Nopember (ITS). Sementara itu, masyarakat terlibat melalui program bank sampah dan pemilahan sampah yang difasilitasi oleh Tim Pemberdayaan Masyarakat DLH.

Temuan ini selaras dengan pandangan Qomariyah (2023) yang menegaskan bahwa *stakeholder* dalam *collaborative governance* berperan sebagai partisipan aktif yang secara konsisten terlibat sesuai kapasitasnya masing-masing. Hasil ini juga sejalan dengan penelitian Megananda et al. (2024) di Pusat Daur Ulang Jambangan Kota Surabaya, yang menemukan bahwa keberhasilan kolaborasi sangat bergantung pada komitmen partisipatif seluruh pemangku kepentingan. Dalam perspektif public governance, partisipasi aktif seluruh aktor di TPA Benowo mencerminkan prinsip partisipasi, yakni bahwa pemerintah harus melibatkan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan dari perumusan hingga pemantauan dan evaluasi. Namun demikian, partisipasi masyarakat dalam penelitian ini masih terbatas pada tingkat operasional dan belum mencapai ranah pengambilan kebijakan, sehingga keseimbangan partisipasi antar aktor masih perlu diperkuat.

2. Pemberi Masukan dan Pengetahuan

Peran kedua *stakeholder* adalah sebagai pemberi masukan dan pengetahuan. Dalam kolaborasi TPA Benowo, setiap aktor berkontribusi sesuai keahlian dan kapasitasnya. PTSO memberikan kontribusi pengetahuan teknis paling signifikan berupa konsep teknologi *Landfill Gas Power Plant* dan *Gasification Power Plant* yang dipresentasikan kepada Pemerintah Kota Surabaya bahkan sebelum kontrak ditandatangani. Inovasi teknologi ini menjadi landasan terwujudnya sistem pengelolaan sampah berbasis *zero waste* yang mengubah sampah menjadi energi listrik, sekaligus menjadikan PLTSa Benowo sebagai yang pertama di Indonesia menggunakan konsep gasifikasi hingga diresmikan oleh Presiden Joko Widodo pada Mei 2021. DLH di sisi lain memberikan masukan berupa regulasi, kebijakan, dan pengetahuan administratif, serta memastikan setiap perubahan kapasitas atau teknologi dikoordinasikan terlebih dahulu. Masyarakat pun turut berkontribusi sebagai sumber pengetahuan lokal, yang terbukti dari adanya masukan warga mengenai truk sampah yang meneteskan cairan dan kemudian ditindaklanjuti dengan penggunaan armada yang lebih tertutup.

Sesuai dengan teori Qomariyah (2023), peran sebagai pemberi masukan dan pengetahuan merupakan fungsi krusial dalam *collaborative governance*, karena inovasi dan solusi yang dihasilkan tidak akan mungkin terwujud tanpa pertukaran

pengetahuan lintas sektor. Temuan ini juga memperkuat hasil penelitian Setiawandari dan Kriswibowo (2023) yang menemukan bahwa keterlibatan pihak swasta dengan teknologi berstandar tinggi menjadi pendorong utama efektivitas pengelolaan sampah. Dalam perspektif teori stakeholder Wulandari (2020), atribut kekuasaan (power) yang dimiliki PTSO sebagai pemegang teknologi menempatkannya sebagai *stakeholder* dominan yang memiliki pengaruh besar dalam menentukan arah pengelolaan sampah di TPA Benowo.

3. Advokasi

Peran ketiga adalah advokasi, yang berjalan melalui mekanisme formal maupun informal. DLH secara aktif mengadvokasikan kepentingan publik dengan meneruskan setiap keluhan masyarakat, seperti permasalahan air lindi, kepada PTSO untuk ditindaklanjuti. PTSO menjalankan advokasi internal melalui komitmen kontraktual yang mencantumkan seluruh kewajiban mitigasi dampak lingkungan secara eksplisit, sehingga PTSO memiliki kewajiban hukum untuk menjalankannya. Pada tingkat masyarakat, advokasi berjalan melalui jalur RT/RW sebagai penghubung informal antara warga dan pihak berwenang. Perjanjian tertulis yang mengikat antara DLH dan PTSO juga menjadi instrumen advokasi institusional yang kuat.

Qomariyah (2023) menjelaskan bahwa peran advokasi dalam collaborative governance merupakan upaya masing-masing aktor untuk memperjuangkan kepentingan kelompok yang diwakilinya dalam kerangka kolaborasi. Hal ini senada dengan temuan Islamiati (2024) di Kabupaten Banyumas, yang menemukan bahwa komitmen terhadap tujuan bersama menjadi indikator penting yang menopang berjalannya advokasi lintas sektor. Mekanisme advokasi di TPA Benowo juga mencerminkan prinsip akuntabilitas dalam *public governance*, yakni bahwa pemerintah dan pejabat publik harus bertanggung jawab atas tindakan mereka kepada masyarakat serta lembaga pengawasan (Irawan, 2024).

4. Fasilitator dan Mediator

Peran keempat adalah fasilitator dan mediator, yang terutama diemban oleh DLH Kota Surabaya. DLH berfungsi sebagai jembatan antara masyarakat sebagai penghasil sampah, PTSO sebagai pengelola, dan PT. PLN sebagai pembeli energi listrik, sekaligus sebagai mediator apabila terjadi ketidaksesuaian dalam pelaksanaan kontrak. PTSO menegaskan bahwa mekanisme penyelesaian masalah lebih banyak berjalan sebagai koordinasi dan diskusi daripada konflik, yang mencerminkan pola mediasi yang sehat antar mitra kolaborasi. Pada level komunitas, RT dan RW menjalankan peran fasilitator dan mediator informal yang menjembatani aspirasi warga dengan pihak DLH maupun pengelola TPA. PT. Surveyor Indonesia turut berperan sebagai mediator teknis yang netral dengan memverifikasi hasil penimbangan secara independen.

Sesuai dengan Qomariyah (2023), peran fasilitator dan mediator sangat penting untuk memastikan proses kolaborasi berjalan tanpa dominasi satu pihak. Temuan ini relevan dengan fenomena di Kabupaten Jember, yang menemukan bahwa keberadaan fasilitator yang efektif menjadi faktor penentu keberhasilan kolaborasi dalam menemukan titik temu antar pihak yang memiliki pandangan yang berbeda (Pamungkas et al., 2024). Posisi DLH sebagai fasilitator dan mediator utama mencerminkan atribut sebagai dominant stakeholder yang memiliki kekuasaan

(power) dan legitimasi sekaligus, sehingga kewenangan DLH untuk menengahi konflik diakui oleh semua pihak yang terlibat dalam kolaborasi.

5. Penyedia Sumber Daya

Peran kelima adalah penyedia sumber daya, yang dijalankan secara berbeda oleh masing-masing aktor sesuai kapasitasnya. Pemerintah Kota Surabaya melalui DLH berkontribusi dalam penyediaan lahan, armada pengangkut sampah beserta petugasnya, serta sumber daya finansial berupa pembayaran tipping fee secara rutin kepada PTSO. PTSO di sisi lain berkontribusi besar dalam penyediaan teknologi, infrastruktur fisik, dan tenaga ahli yang mengoperasikan fasilitas pengolahan setiap harinya. Masyarakat turut berperan sebagai penyedia sumber daya manusia, terutama melalui keterlibatan warga miskin sebagai SATGAS pemilah sampah di TPS 3R yang diberdayakan oleh DLH, serta melalui partisipasi dalam program bank sampah yang secara langsung mengurangi volume sampah yang masuk ke TPA.

Menurut Qomariyah (2023), peran sebagai penyedia sumber daya fisik, finansial, maupun manusia merupakan salah satu dimensi esensial dalam *collaborative governance*, karena keterbatasan sumber daya satu aktor dapat dikompensasi oleh kontribusi aktor lainnya. Pembagian peran sumber daya antara DLH yang menyediakan lahan dan *tipping fee*, PTSO yang menyediakan teknologi, serta masyarakat yang berkontribusi sebagai sumber daya manusia pemilah sampah, mencerminkan penerapan prinsip efisiensi dalam public governance (Fauzan et al., 2024). Di samping itu, kualitas kontribusi setiap stakeholder dipengaruhi oleh tingkat komitmen yang dimiliki, yang berkembang dari tahap stakeholder hanya mengetahui adanya program menuju internalisasi yang mana dalam konteks ini adalah PTSO dan DLH Kota Surabaya yang telah berada pada tingkatan komitmen hingga internalisasi, sementara masyarakat masih berada pada tingkatan keterlibatan yang perlu ditingkatkan.

6. Monitoring dan Evaluasi

Peran keenam adalah monitoring dan evaluasi, yang dijalankan secara berlapis oleh beberapa aktor. DLH menempatkan stafnya langsung di lapangan untuk memantau seluruh proses mulai dari penerimaan sampah, penimbangan, hingga pencatatan data harian, sekaligus memperoleh akses terhadap informasi volume listrik yang dijual PTSO kepada PT. PLN sebagai bagian dari transparansi pelaksanaan kontrak. PT. *Surveyor* Indonesia berfungsi sebagai pengawas *eksternal* yang independen dengan sertifikasi nasional, yang ditunjuk secara bersama oleh DLH dan PTSO untuk memastikan tidak ada intervensi dari pihak manapun dalam proses verifikasi penimbangan. Koordinasi formal antara DLH dan PTSO juga diwujudkan melalui pertemuan bulanan yang membahas perkembangan operasional dan *tipping fee*.

Qomariyah (2023) menegaskan bahwa peran monitoring dan evaluasi dalam *collaborative governance* merupakan mekanisme kontrol yang memastikan pelaksanaan kolaborasi sesuai dengan kesepakatan yang telah ditetapkan. Temuan ini didukung oleh prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam public governance sebagaimana dikemukakan oleh Irawan (2024), di mana sistem pengawasan berlapis yang melibatkan pengawas internal dari DLH dan pengawas eksternal dari PT. *Surveyor* Indonesia mencerminkan penerapan prinsip tata kelola publik yang baik. Penekanan pentingnya *information sharing* sebagai salah satu indikator utama keberhasilan *collaborative governance* dalam pengelolaan sampah (Islamiati, 2024).

7. Konsultasi Publik

Peran ketujuh adalah konsultasi publik. DLH Kota Surabaya melalui Tim Pemberdayaan Masyarakat telah menjalankan fungsi konsultasi publik dengan melakukan sosialisasi dan edukasi kepada warga, sekolah, serta kelompok masyarakat di sekitar TPA. Program Kader Surabaya Hebat (KSH) dan TPS 3R juga menjadi sarana konsultasi publik yang lebih operasional. PTSO turut berkontribusi dalam aspek ini dengan secara rutin menjadi narasumber dalam seminar-seminar pengelolaan sampah yang diselenggarakan oleh berbagai institusi. Namun demikian, hasil wawancara dengan masyarakat sekitar TPA mengungkapkan bahwa sosialisasi yang diterima warga belum dilakukan secara rutin dan berkelanjutan, sehingga sebagian warga justru lebih sering mendapatkan informasi tentang pengelolaan sampah melalui media sosial.

Qomariyah (2023) mengemukakan bahwa peran konsultasi publik dalam *collaborative governance* adalah sebagai jembatan antara proses tata kelola kolaboratif dengan masyarakat umum, untuk memastikan kebijakan yang dihasilkan dapat dipahami dan didukung oleh publik luas. Program KSH yang dijalankan DLH dapat dibaca sebagai upaya pemberdayaan masyarakat dalam kerangka tersebut. Namun, fakta bahwa warga lebih sering mendapatkan informasi melalui media sosial daripada saluran resmi pemerintah mengindikasikan bahwa aspek transparansi belum sepenuhnya terwujud. Rendahnya kesadaran masyarakat dalam pengelolaan sampah dapat dikatakan menjadi salah satu hambatan dalam *collaborative governance*, yang mana menjadi salah satu akar penyebabnya adalah ketidakmerataan akses informasi antara pemerintah dan masyarakat (Setiawandari dan Kriswibowo, 2023).

8. Pengambilan Keputusan

Peran kedelapan sekaligus terakhir adalah pengambilan keputusan. DLH Kota Surabaya dan PTSO menjadi dua pihak utama dalam pengambilan keputusan strategis, mulai dari penentuan besaran *tipping fee*, penambahan teknologi baru, hingga perubahan kapasitas operasional, yang semuanya harus dikoordinasikan bersama melalui mekanisme yang telah diatur dalam kontrak. PT. Surveyor Indonesia berperan sebagai penyedia data verifikasi yang mendasari evaluasi kinerja PTSO tanpa terlibat langsung dalam pengambilan keputusan. Sementara itu, keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan masih terbatas dan bersifat pasif dimana warga hanya menerima sosialisasi setelah kebijakan ditetapkan tanpa ada ruang untuk menyampaikan pendapat sebelumnya, sehingga pengambilan keputusan masih berlangsung secara *top-down*.

Qomariyah (2023) menegaskan bahwa dalam *collaborative governance*, keterlibatan stakeholder dalam proses pengambilan keputusan merupakan salah satu peran tertinggi yang mencerminkan sejauh mana kolaborasi berjalan secara inklusif dan partisipatif. Dari perspektif *public governance*, prinsip partisipasi yang dikemukakan Irawan (2024) secara tegas menyatakan bahwa pemerintah harus melibatkan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan mulai dari perumusan hingga evaluasi, sedangkan kondisi di TPA Benowo menunjukkan bahwa masyarakat baru dilibatkan pada tahap sosialisasi setelah kebijakan ditetapkan. Hal ini sejalan dengan teori stakeholder Wulandari (2020), yang menyatakan bahwa masyarakat sebagai stakeholder dengan legitimasi dan urgensi tinggi namun

keterbatasan kekuasaan formal cenderung hanya memiliki pengaruh tidak langsung dalam proses pengambilan keputusan, sehingga dapat dikatakan masyarakat sekitar TPA Benowo dapat dikategorikan sebagai dependent stakeholder yang memerlukan dukungan aktor lain agar klaimnya dapat didengar.

Relevansi temuan ini juga tampak pada penelitian Pamungkas et al. (2024) di Kabupaten Jember, yang menekankan pentingnya tahap implementation yang partisipatif untuk memastikan hasil collaborative governance benar-benar dirasakan oleh seluruh pihak, termasuk masyarakat yang menjadi kelompok terdampak langsung. Oleh karena itu, penguatan partisipasi masyarakat dalam forum pengambilan keputusan yang lebih formal dan terstruktur menjadi agenda penting ke depan agar pengelolaan sampah di TPA Benowo dapat terwujud sebagai model collaborative governance yang lebih inklusif dan berkelanjutan.

Pembahasan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengelolaan sampah di TPA Benowo Kota Surabaya telah mengimplementasikan prinsip *collaborative governance* melalui keterlibatan pemerintah daerah, sektor swasta, dan masyarakat dalam suatu sistem kemitraan yang terintegrasi. Kolaborasi tersebut diwujudkan melalui kerja sama antara Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Kota Surabaya dengan PT Sumber Organik menggunakan skema *Build Operate Transfer* (BOT), sedangkan masyarakat berperan sebagai pihak yang terlibat dalam pengurangan sampah dari sumber serta penerima manfaat kebijakan. Temuan ini memperlihatkan bahwa pengelolaan permasalahan lingkungan yang kompleks tidak lagi dapat diselesaikan melalui pendekatan birokrasi tradisional, melainkan membutuhkan tata kelola kolaboratif yang mengintegrasikan kapasitas berbagai aktor.

Temuan tersebut sejalan dengan konsep *collaborative governance* yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash (2008), bahwa penyelesaian persoalan publik membutuhkan proses pengambilan keputusan bersama (*shared decision making*) melalui dialog, kepercayaan, komitmen, serta pembagian tanggung jawab antarpemangku kepentingan. Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012) juga menjelaskan bahwa keberhasilan kolaborasi dipengaruhi oleh adanya *principled engagement*, *shared motivation*, dan *capacity for joint action*. Ketiga unsur tersebut tampak pada hubungan kerja sama antara DLH dan PT Sumber Organik yang mampu mempertahankan kemitraan jangka panjang selama dua dekade dalam pengelolaan TPA Benowo.

Keberhasilan implementasi kolaborasi terlihat dari pelaksanaan delapan peran stakeholder sebagaimana dikemukakan oleh Qomariyah (2023). Pemerintah menjalankan fungsi regulator sekaligus fasilitator, sektor swasta menyediakan teknologi serta investasi, sedangkan masyarakat berkontribusi dalam kegiatan pengurangan sampah melalui bank sampah dan pemilahan sampah dari sumber. Pembagian peran tersebut menunjukkan adanya saling melengkapi sumber daya (*resource complementarity*), sehingga keterbatasan yang dimiliki satu aktor dapat ditutupi oleh kapasitas aktor lainnya. Kondisi ini memperkuat pandangan Bryson et al. (2015) bahwa kolaborasi lintas sektor memungkinkan organisasi publik memperoleh sumber daya, pengetahuan, dan inovasi yang tidak mampu disediakan secara mandiri.

Partisipasi aktif dari seluruh stakeholder menjadi faktor penting dalam keberhasilan pengelolaan sampah di TPA Benowo. Keterlibatan DLH sejak tahap perencanaan hingga pengawasan operasional menunjukkan adanya komitmen pemerintah dalam menjaga keberlanjutan program. Di sisi lain, PT Sumber Organik tidak hanya bertindak sebagai operator teknis, tetapi juga menjadi sumber inovasi teknologi melalui pengembangan sistem *waste-to-energy*. Masyarakat berpartisipasi melalui berbagai program pemberdayaan, meskipun keterlibatannya masih terbatas pada implementasi di tingkat operasional. Kondisi ini sesuai dengan penelitian Megananda et al. (2024) yang menyatakan bahwa keberhasilan pengelolaan sampah di Surabaya sangat dipengaruhi oleh konsistensi partisipasi seluruh stakeholder dalam menjalankan fungsi masing-masing.

Kontribusi sektor swasta dalam penyediaan teknologi menjadi salah satu faktor utama keberhasilan pengelolaan sampah di TPA Benowo. Penerapan teknologi gasifikasi yang mampu mengubah sampah menjadi energi listrik menunjukkan bahwa kolaborasi tidak hanya meningkatkan kualitas pelayanan publik, tetapi juga mendorong inovasi lingkungan. Menurut Emerson et al. (2012), kapasitas kolaboratif akan meningkat apabila setiap aktor memberikan kontribusi sesuai kompetensi yang dimiliki. Dalam konteks TPA Benowo, pemerintah menyediakan legitimasi kebijakan dan pendanaan melalui mekanisme *tipping fee*, sedangkan sektor swasta menghadirkan kemampuan teknis yang menjadi keunggulan kompetitif dalam pengelolaan sampah modern.

Implementasi teknologi *waste-to-energy* juga menunjukkan perubahan paradigma pengelolaan sampah dari pendekatan *end-of-pipe* menuju konsep ekonomi sirkular (*circular economy*). Sampah tidak lagi dipandang sebagai limbah yang harus dibuang, melainkan sebagai sumber daya yang memiliki nilai ekonomi melalui pemanfaatan kembali menjadi energi listrik. Pendekatan ini sejalan dengan rekomendasi United Nations Environment Programme (UNEP, 2024) yang menempatkan pemanfaatan sampah sebagai sumber energi sebagai salah satu strategi penting dalam mendukung pembangunan berkelanjutan serta pengurangan emisi gas rumah kaca.

Meskipun demikian, penelitian ini juga menemukan bahwa dimensi konsultasi publik dan pengambilan keputusan belum berjalan secara optimal. Keterlibatan masyarakat masih bersifat pasif karena sebagian besar hanya menerima sosialisasi setelah kebijakan ditetapkan. Forum konsultasi yang memungkinkan masyarakat menyampaikan aspirasi sebelum pengambilan keputusan masih relatif terbatas. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa proses kolaborasi belum sepenuhnya memenuhi prinsip partisipatif sebagaimana dijelaskan oleh Ansell dan Gash (2008), yang menempatkan dialog tatap muka, musyawarah, dan konsensus sebagai inti dari *collaborative governance*. Rendahnya intensitas konsultasi publik berpotensi mengurangi rasa memiliki (*sense of ownership*) masyarakat terhadap kebijakan yang telah ditetapkan.

Temuan tersebut juga mengindikasikan bahwa distribusi kekuasaan antartakeholder belum sepenuhnya seimbang. Berdasarkan teori stakeholder Freeman (1984), aktor yang memiliki sumber daya, legitimasi, dan kewenangan formal cenderung lebih dominan dalam menentukan arah kebijakan dibandingkan dengan kelompok masyarakat. Dalam penelitian ini, pemerintah dan sektor swasta

masih menjadi aktor utama dalam proses pengambilan keputusan, sedangkan masyarakat lebih berperan sebagai pelaksana kebijakan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa *collaborative governance* di TPA Benowo masih berada pada tahap kolaborasi fungsional, belum mencapai kolaborasi yang benar-benar deliberatif.

Pada aspek monitoring dan evaluasi, penelitian menemukan adanya mekanisme pengawasan berlapis melalui keterlibatan DLH serta PT Surveyor Indonesia sebagai pihak independen. Sistem ini memperkuat prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam tata kelola publik karena proses verifikasi operasional tidak hanya dilakukan oleh satu institusi. Menurut Emerson et al. (2012), mekanisme evaluasi yang transparan menjadi salah satu indikator penting dalam menjaga kepercayaan antar-stakeholder sehingga keberlanjutan kolaborasi dapat dipertahankan dalam jangka panjang.

Secara praktis, penelitian ini memberikan implikasi bahwa keberhasilan *collaborative governance* dalam pengelolaan sampah tidak hanya bergantung pada keberadaan teknologi modern, tetapi juga dipengaruhi oleh kualitas hubungan antarpemangku kepentingan. Penguatan komunikasi, peningkatan konsultasi publik secara berkala, serta pemberian ruang yang lebih luas bagi masyarakat dalam proses perencanaan kebijakan menjadi langkah strategis untuk meningkatkan efektivitas tata kelola pengelolaan sampah. Dengan demikian, model kolaborasi yang diterapkan di TPA Benowo berpotensi menjadi praktik baik (*best practice*) bagi pemerintah daerah lain dalam mengembangkan sistem pengelolaan sampah yang berkelanjutan, adaptif, dan partisipatif.

4. SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Pengelolaan sampah di TPA Benowo, Kota Surabaya telah menerapkan model *collaborative governance* yang melibatkan tiga aktor utama, Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya sebagai representasi pemerintah daerah, PT. Sumber Organik sebagai mitra swasta pemegang teknologi, dan masyarakat sekitar TPA sebagai pemangku kepentingan yang terdampak langsung. Kolaborasi ini berjalan dalam kerangka perjanjian kerja sama 20 tahun (2012–2032) dengan skema *Build Operate Transfer* (BOT), di mana masing-masing aktor menjalankan peran yang berbeda namun saling melengkapi dalam satu sistem tata kelola yang terintegrasi.

Berdasarkan analisis terhadap delapan peran utama stakeholder dalam *collaborative governance* menurut Qomariyah, kolaborasi antara pemerintah dan sektor swasta dalam pengelolaan sampah di TPA Benowo telah berjalan dengan baik. Hal ini tercermin dari berjalannya partisipasi aktif, pemberian masukan dan pengetahuan, advokasi, fasilitasi, penyediaan sumber daya, serta monitoring dan evaluasi yang dijalankan secara berlapis oleh DLH dan PT. Surveyor Indonesia. Keberhasilan paling nyata dari kolaborasi ini adalah terwujudnya sistem pengolahan sampah berbasis *waste to energy* yang mengubah sampah perkotaan menjadi energi listrik yang dijual kepada PT. PLN, sekaligus menjadikan PLTSa Benowo sebagai fasilitas pengolahan sampah berbasis gasifikasi pertama di Indonesia.

Namun demikian, masih terdapat kesenjangan yang perlu mendapat perhatian, terutama pada aspek konsultasi publik dan pengambilan keputusan. Keterlibatan masyarakat dalam kedua aspek tersebut masih sangat terbatas dan

bersifat pasif, dengan pola komunikasi yang masih bertumpu pada jalur informal. Masyarakat baru dilibatkan pada tahap sosialisasi setelah kebijakan ditetapkan. Secara keseluruhan, model *collaborative governance* yang diterapkan di TPA Benowo menunjukkan potensi besar sebagai contoh pengelolaan sampah berbasis kemitraan lintas sektor yang efektif di tingkat kota metropolitan. Penguatan mekanisme konsultasi publik yang terstruktur, peningkatan frekuensi sosialisasi kepada masyarakat, serta perluasan ruang partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan menjadi agenda prioritas ke depan agar model *collaborative governance* di TPA Benowo dapat berkembang menjadi tata kelola yang lebih inklusif, transparan, dan berkelanjutan.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian, DLH Kota Surabaya disarankan untuk meningkatkan frekuensi sosialisasi kepada warga sekitar TPA secara rutin dan berkelanjutan dengan pendekatan yang lebih variatif, membentuk forum konsultasi publik yang terstruktur minimal satu kali dalam setahun agar aspirasi masyarakat dapat didengar sebelum suatu kebijakan diputuskan, serta membentuk tim warga pemantan lingkungan secara resmi yang dilengkapi prosedur pelaporan yang jelas mengingat warga adalah pihak yang paling langsung merasakan dampak operasional TPA Bagi PT. Sumber Organik, disarankan untuk secara proaktif meningkatkan teknologi mitigasi bau dan penanganan air lindi sebagai wujud komitmen terhadap tanggung jawab sosial dan lingkungan demi menjaga kualitas hidup masyarakat sekitar. Bagi masyarakat sekitar TPA Benowo, disarankan untuk meningkatkan partisipasi aktif dalam program pengelolaan sampah yang telah difasilitasi oleh DLH, seperti bank sampah, TPS 3R, dan pemilahan sampah dari sumber, karena keterlibatan aktif warga di tingkat rumah tangga memberikan dampak nyata terhadap pengurangan volume sampah yang masuk ke TPA. Bagi peneliti selanjutnya, disarankan untuk menambahkan analisis dampak ekonomi dan sosial dari kolaborasi pengelolaan sampah di TPA Benowo, serta melakukan penelitian komparatif dengan model pengelolaan sampah di kota-kota lain di Indonesia guna mengidentifikasi keunggulan, kelemahan, dan faktor keberhasilan yang dapat diadaptasi di daerah lain.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Lingga, L. J., Yuana, M., Sari, N. A., Nur Syahida, H., & Sitorus, C. (2024). Sampah di Indonesia: Tantangan dan Solusi Menuju Perubahan Positif. *Innovative: Journal Of Social Science Research*, 4(4), 12235-12247. <https://j-innovative.org/index.php/Innovative>
- Manalu, G., & Ma'ruf, M. F. (2020). Kerja sama Pemerintah Kota Surabaya dan T. Sumber Organik pada Program Pembangkit Listrik Berbasis Sampah di TPA Benowo Kota Surabaya.
- Megananda, A. E. W. C., M. Kendry Widiyanto, & Dida Rahmadanik. (2024). Tata Kelola (*Collaborative Governance*) dalam Pengelolaan Sampah Organik di Pusat Daur Ulang Jambangan Kota Surabaya. 6, 4835-4845. <https://doi.org/10.47476/reslaj.v6i11.3338>
- Pamungkas, T. S., Masqurin, S. N., & Sutomo. (2024). *Collaborative Governance*

- dalam Pengelolaan Sampah di Kabupaten Jember. 4(3), 905-914.
- Qomariyah, E. (2023). Collaborative Governance.
- SIPSN. (2025). Data Pengelolaan Sampah & RTH. SIPSN. <https://portal-sipsn.kemenvh.go.id/data/timbulan-sampah>
- Sugiyono. (2013). Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D.
- Tranggono, Nabila, A., Narventina, R. E., Sakiatuddurriyah, Noor, M. R. M., & Izatri, F. G. (2019). Analisis Pengelolaan Sampah Di Kota Subulussalam. *Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, 3(2), 55-59.
- Zarkasih, C., Santosa, P., & Koswara, D. (2025). Collaborative Governance Dalam Pengelolaan Sampah (Studi Kasus Di Kecamatan Cilamaya Wetan) Kabupaten Kawang. *Jurnal Tata Kelola Dan Kebijakan Publik*, 1(5), 714-725