

# Analisis Tantangan Kolaborasi Multi-Sektor Dalam Penanganan Kawasan Permukiman Kumuh Di Kota Sukabumi

**DIAN PURWANTI, ANDI MULYADI, ADILA BINTANG PUTRI SEMEDI**

Universitas Muhammadiyah Sukabumi, Jawa Barat, Indonesia  
Email : dianpurwanti042@ummi.ac.id

## ABSTRAK

Penelitian Penelitian ini mengkaji kolaborasi multisektor dalam penanganan permukiman kumuh di Kota Sukabumi dengan fokus pada mekanisme kerja sama antar pemerintah, masyarakat, LSM, dan sektor swasta serta hambatan pada kondisi awal, desain kelembagaan, dan kepemimpinan fasilitatif. Metode yang digunakan adalah kualitatif dengan desain studi kasus melalui wawancara mendalam, FGD, observasi lapangan, dan analisis dokumen kebijakan. Analisis data dilakukan secara tematik menggunakan model Miles dan Huberman. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penurunan kawasan kumuh dari 260,53 hektare pada 2021 menjadi 162,78 hektare pada 2024 terutama didorong oleh intervensi fisik parsial. Kolaborasi belum optimal akibat dominasi sektor tertentu, lemahnya kelembagaan, koordinasi yang tidak konsisten, keterbatasan kapasitas masyarakat, serta kepemimpinan fasilitatif yang belum terintegrasi. Penanganan kumuh membutuhkan penguatan kelembagaan, forum koordinasi permanen, dan kepemimpinan lintas sektor yang berkelanjutan.

**Kata kunci:** Kolaborasi Multi-Sektor, Tantangan Kolaborasi, Permukiman Kumuh, Penanganan Kumuh

## ABSTRACT

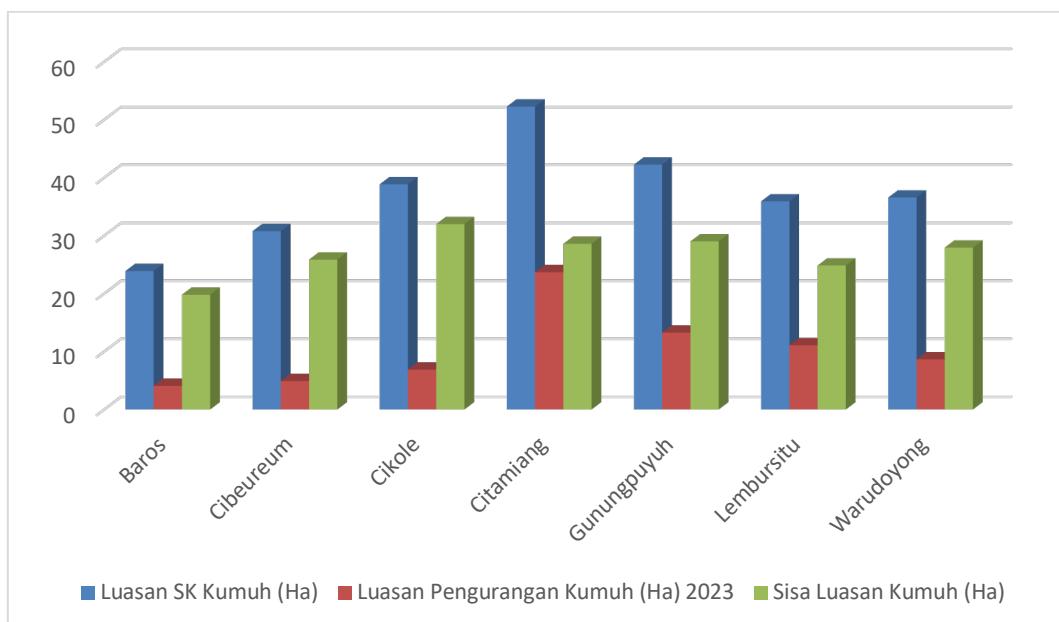
*This study examines multi-sector collaboration in addressing slum settlements in Sukabumi City, focusing on cooperation mechanisms among government agencies, communities, NGOs, and the private sector, as well as obstacles related to initial conditions, institutional design, and facilitative leadership. A qualitative case study approach was employed, with data collected through in-depth interviews, focus group discussions, field observations, and policy document analysis. Data were thematically analyzed using the Miles and Huberman model. The findings show that the reduction of slum areas from 260.53 hectares in 2021 to 162.78 hectares in 2024 was mainly driven by partial physical interventions. Multi-sector collaboration has not been optimal due to sectoral dominance, weak institutional arrangements, inconsistent coordination forums, limited community capacity, and facilitative leadership that is not yet integrated. Slum management therefore requires stronger binding institutional designs, permanent cross-sector coordination forums, and sustainable facilitative leadership across sectors.*

**Keywords:** Multi-Sectoral Collaboration, Collaboration Challenges, Slum Settlements, Slum Upgrading.

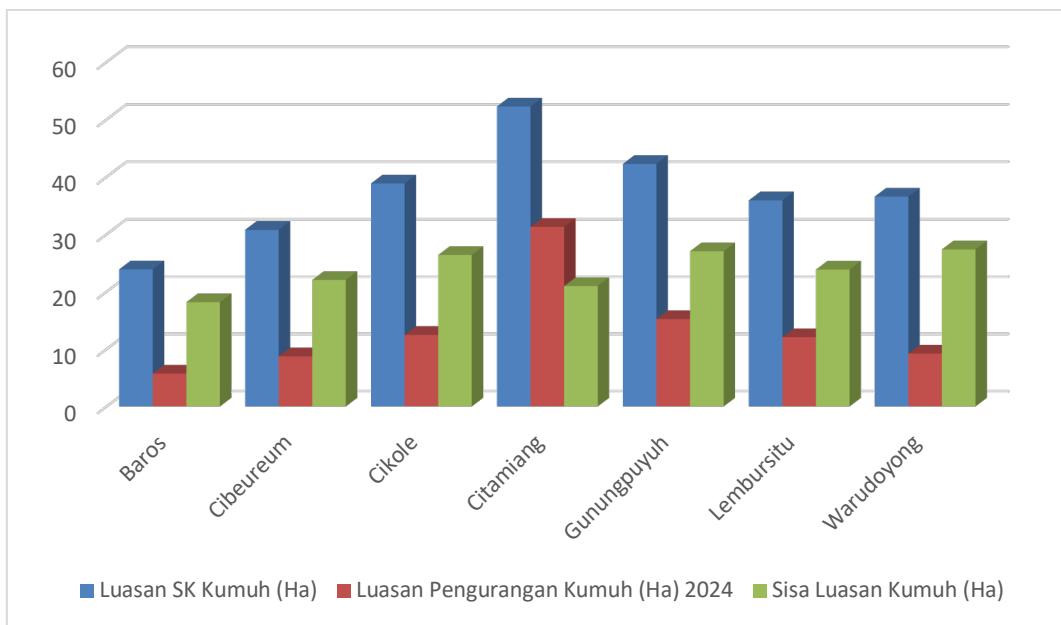
## 1. PENDAHULUAN

Permukiman kumuh tetap menjadi salah satu wajah paling keras dari urbanisasi di Indonesia (**Aulia & Nasruddin, 2022**). Ia bukan sekadar soal rumah reyot atau jalan becek, melainkan ekspresi dari ketimpangan akses terhadap tanah, infrastruktur dasar, layanan kesehatan, hingga kesempatan ekonomi. Dalam konteks kota-kota menengah, kekumuhan sering tumbuh di celah regulasi dan keterbatasan kapasitas tata kelola, sehingga penanganannya membutuhkan lebih dari sekadar proyek fisik (**Angle & Lamson-Hall, 2020**). Penelitian ini menegaskan bahwa kawasan kumuh muncul dari kombinasi kualitas fisik lingkungan yang buruk, ketidakpastian status lahan, serta minimnya infrastruktur dasar; dampaknya meluas pada penurunan kualitas hidup, meningkatnya kerentanan penyakit, kriminalitas, degradasi lingkungan, dan risiko bencana perkotaan (**Sugathan & Prakash, 2024**).

Di Kota Sukabumi, persoalan tersebut bersifat multidimensional dan berkelindan dengan dinamika kelembagaan lokal; artinya, kekumuhan tidak dapat dipahami hanya sebagai variabel teknis-spasial, tetapi sebagai masalah tata kelola yang memerlukan orkestrasi lintas sektor. Secara empiris, Sukabumi menunjukkan tren pengurangan luasan kumuh, namun tren ini tidak otomatis berarti transformasi kawasan yang tuntas. Dokumen resmi pemerintah mencatat luasan kumuh sebesar 260,53 hektare pada SK Kawasan Kumuh 2021, lalu berkurang melalui verifikasi 2023 dan penetapan pengurangan 2024 hingga menyisakan sekitar 162,78 hektare.



**Gambar 1. Perhitungan Pengurangan Luasan Kumuh Kota Sukabumi 2023**  
Sumber: Berita Acara Kawasan Kumuh Kota Sukabumi 2023



**Gambar 2. Perhitungan Pengurangan Luasan Kumuh Kota Sukabumi 2024**

Sumber: Berita Acara Kawasan Kumuh Kota Sukabumi 2024

Temuan lapangan justru memperlihatkan banyak pengurangan terjadi akibat intervensi parsial yang tidak selalu diarahkan pada penataan kawasan secara menyeluruh; Bappeda mengonfirmasi pola “membangun lalu selesai” tanpa pengawasan keberlanjutan yang kuat. Fakta ini menandai adanya persoalan *governance*: perbaikan fisik berjalan, tetapi ekosistem kolaborasi yang menjamin perubahan sosial, kesehatan lingkungan, dan keberlanjutan ekonomi belum mengakar.

Literatur terdahulu tentang penanganan kawasan kumuh di Indonesia umumnya berkembang pada tiga arus besar. Pertama, studi yang menekankan aspek fisik-infrastruktur dan standar kelayakan hunian, yang mengaitkan kekumuhan dengan defisit layanan dasar dan kualitas lingkungan binaan (**Campagna, 2016**). Kedua, studi yang memusatkan perhatian pada dimensi sosial-ekonomi dan kerentanan kesehatan di permukiman informal, misalnya keterkaitan sanitasi, kepadatan, ventilasi rumah, dan persebaran penyakit menular (**Friesen & Delger, 2023**). Penelitian ini memberi ilustrasi tajam: Sukabumi memiliki sekitar 2.500 kasus TBC aktif dan banyak terkonsentrasi di kawasan dengan sanitasi buruk serta ventilasi minim, sementara perilaku rumah tangga (misalnya jendela tidak pernah dibuka) memperparah kelembapan dan risiko penularan. Ketiga, studi tata kelola yang mulai memindahkan fokus dari “*what to build*” ke “*how to govern*”, terutama melalui kerangka *collaborative governance* atau *stakeholder governance* dalam kebijakan perkotaan (**Titov, 2021**). (**Ansell & Gash, 2008**), misalnya, menegaskan bahwa kualitas kolaborasi publik dipengaruhi oleh kondisi awal (*starting conditions*), desain kelembagaan (*institutional design*), kepemimpinan fasilitatif (*facilitative leadership*), dan proses kolaboratif yang iteratif (*collaborative process*).

Sejumlah studi nasional mutakhir menunjukkan kerangka ini relevan untuk menjelaskan keberhasilan atau kegagalan integrasi lintas sektor dalam isu kompleks, namun banyak yang berhenti pada level deskriptif “siapa berkolaborasi dengan siapa” tanpa mengurai mekanisme ketimpangan peran dan dampaknya pada efektivitas program. *State of the art* tersebut menyisakan celah analitis yang penting. Banyak studi penanganan kumuh menilai kolaborasi sebagai prasyarat normatif, tetapi belum cukup menelusuri bagaimana kolaborasi bekerja

(atau tidak bekerja) dalam praktik tata kelola daerah, terutama ketika regulasi belum mengikat dan forum bersama tidak permanen (**Mielke & Cermeño, 2021**). Penelitian di Sukabumi menunjukkan bahwa komponen *collaborative governance* memang hadir, tetapi tidak bekerja seimbang; kolaborasi cenderung parsial dan tidak sepenuhnya memenuhi karakteristik kolaboratif ideal. Cela lainnya adalah minimnya bukti empiris mengenai bagaimana dominasi satu sektor (khususnya sektor fisik) menciptakan ketimpangan kapasitas, mengganggu kesetaraan aktor, dan pada akhirnya menurunkan efektivitas penanganan yang seharusnya multi-dimensi (**Hagelsteen & Becker, 2019**).

Temuan lapangan memperlihatkan ketimpangan kapasitas antar-SKPD, dominasi sumber daya dan otoritas teknis pada sektor fisik dibanding sektor sosial dan kesehatan, serta rendahnya kapasitas sosial-ekonomi warga yang membatasi partisipasi berkelanjutan. Di sisi kelembagaan, SK Kawasan Kumuh 2021 hanya mengatur delineasi lokasi dan luasan tanpa merinci kewajiban lintas sektor; akibatnya SK dipersepsi sebagai dokumen PU, bukan target kota secara kolektif. Forum koordinasi bersifat insidental, muncul terutama ketika diperlukan untuk memenuhi persyaratan program pusat seperti PPKT, sedangkan pada program reguler, intervensi kembali berjalan sektoral dan tidak mengacu pada kawasan yang sama. Absennya fasilitator KOTAKU sejak 2022–2023 yang sebelumnya menjadi jembatan netral lintas aktor makin melemahkan ritme komunikasi dan monitoring kawasan. Dengan kata lain, kebaruan ilmiah artikel ini terletak pada pengujian empirik yang rinci terhadap “mengapa” kolaborasi multi-sektor menjadi episodik, bukan sistemik, dan bagaimana ketidakseimbangan itu terkait langsung dengan hasil penanganan kumuh yang tidak berkelanjutan.

Berdasarkan latar belakang dan *gap* penelitian tersebut, permasalahan penelitian dirumuskan sebagai berikut: (1) bagaimana bentuk dan mekanisme kolaborasi multi-sektor yang berlangsung dalam penanganan permukiman kumuh di Kota Sukabumi; (2) tantangan apa saja yang menghambat kolaborasi tersebut ketika dilihat melalui komponen kondisi awal (*starting conditions*), desain kelembagaan (*institutional design*), kepemimpinan fasilitatif (*facilitative leadership*), dan proses kolaboratif sebagaimana dirumuskan dalam kerangka *Collaborative Governance* Ansell dan Gash; serta (3) bagaimana tantangan kolaboratif tersebut memengaruhi efektivitas penanganan kawasan kumuh yang selama ini cenderung fisik-sentris. Pemilihan kerangka *Collaborative Governance* Ansell dan Gash didasarkan pada karakteristik permasalahan penanganan permukiman kumuh yang bersifat kompleks, lintas sektor, dan melibatkan aktor dengan kapasitas serta kepentingan yang tidak seimbang. Kerangka ini dipandang relevan karena tidak hanya menekankan keberadaan kolaborasi sebagai norma kebijakan, tetapi secara analitis mampu menjelaskan mengapa kolaborasi dapat berjalan tidak seimbang melalui pembacaan atas kondisi awal aktor, desain kelembagaan yang membingkai interaksi, serta peran kepemimpinan dalam memfasilitasi proses kolaboratif. Dengan demikian, kerangka Ansell dan Gash memungkinkan penelitian ini untuk menelaah kolaborasi bukan sekadar sebagai praktik koordinatif, tetapi sebagai proses tata kelola yang dipengaruhi oleh struktur institusional dan relasi kekuasaan antaraktor. ;

Sejalan dengan karakter kualitatif studi kasus, penelitian ini tidak mengajukan hipotesis statistik yang ketat. Namun, ia berangkat dari proposisi teoretis (hipotesis kerja) bahwa efektivitas penanganan permukiman kumuh di Sukabumi akan rendah atau tidak berkelanjutan ketika *starting conditions* lemah (ketimpangan kapasitas antaraktor dan rendahnya daya partisipasi warga), *institutional design* tidak menyediakan *ground rules* dan forum permanen, *facilitative leadership* terfragmentasi, serta *collaborative process* tidak iteratif dalam membangun kepercayaan dan komitmen bersama. Proposisi ini konsisten dengan temuan awal lapangan bahwa penanganan masih dianggap “target PU saja”, dinas sosial-kesehatan ikutnya

terbatas, dan koordinasi kuat hanya pada program bersyarat pusat, bukan pada keseluruhan siklus kebijakan daerah.

Dengan demikian, tujuan penelitian ini adalah menggambarkan bentuk kolaborasi multi-sektor yang telah berjalan dalam penanganan kawasan permukiman kumuh di Kota Sukabumi, mengidentifikasi berbagai tantangan kolaboratif yang muncul pada level kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan, dan proses kolaborasi, serta menganalisis pengaruh tantangan tersebut terhadap efektivitas dan keberlanjutan penanganan permukiman kumuh di kota tersebut.

Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi pada pengembangan kajian *collaborative governance* dengan memperkaya pemahaman empiris mengenai bagaimana ketimpangan kapasitas antaraktor, desain kelembagaan yang tidak mengikat, serta kepemimpinan fasilitatif yang terfragmentasi memengaruhi kinerja kolaborasi dalam konteks pemerintahan daerah. Dengan menggunakan kerangka Ansell dan Gash, studi ini tidak hanya mengonfirmasi relevansi empat komponen utama *collaborative governance*, tetapi juga menunjukkan bahwa keberadaan elemen-elemen tersebut secara parsial belum cukup untuk menghasilkan kolaborasi yang efektif dan berkelanjutan. Temuan penelitian ini menegaskan bahwa kolaborasi dapat tereduksi menjadi koordinasi sektoral apabila tidak ditopang oleh desain kelembagaan dan mekanisme kepemimpinan yang terintegrasi, sehingga memberikan nuansa konseptual baru mengenai batasan dan kondisi kerja teori *collaborative governance* dalam konteks penanganan masalah publik yang kompleks dan bersifat multidimensional.

## 2. METODE

Bagian Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus (*case study*). Pilihan desain ini didasarkan pada kebutuhan untuk memahami secara mendalam proses, relasi antaraktor, serta konteks kelembagaan yang membentuk efektivitas kolaborasi lintas sektor dalam isu publik yang kompleks (**Onyoin & Bovis, 2021**). Studi kasus memungkinkan peneliti menelusuri fenomena kolaborasi secara “tebal” (*thick description*), bukan hanya memotret gejala permukaan (**Viera, 2023**). Dalam konteks Sukabumi, kolaborasi penanganan kawasan kumuh melibatkan banyak institusi dengan mandat berbeda, sehingga pemahaman kausalitas sosialnya tidak mungkin dicapai lewat pengukuran kuantitatif semata. Fokus studi kasus diarahkan pada tiga ranah analitis yang mengacu pada kerangka *Collaborative Governance* Ansell dan Gash: kondisi awal (*starting conditions*), desain kelembagaan (*institutional design*), dan kepemimpinan fasilitatif (*facilitative leadership*), yang kemudian dibaca hubungannya dengan proses kolaboratif dan tantangan yang muncul di lapangan.

Subjek penelitian ini adalah para pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam penanganan kawasan permukiman kumuh di Kota Sukabumi. Informan diposisikan sebagai sumber utama untuk menangkap perspektif kebijakan, praktik koordinasi, dan pengalaman lapangan yang tidak selalu tercatat dalam dokumen formal (**Solarino & Aguinis, 2021**). Secara kategoris, penelitian melibatkan unsur pemerintah daerah lintas perangkat daerah, unsur masyarakat tingkat kelurahan/kampung, organisasi non-pemerintah, serta sektor swasta. Kelompok pemerintah yang diwawancara meliputi Bappeda sebagai koordinator lintas sektor, Dinas Sosial, Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang (PUTR) sebagai pelaksana fisik utama, serta Dinas Kesehatan yang memegang mandat kesehatan lingkungan. Selain itu, tokoh masyarakat lokal, perwakilan NGO/organisasi komunitas, dan pelaku swasta yang relevan dengan program kawasan juga menjadi informan.

Dokumen sumber yang tersedia tidak merinci jumlah informan secara eksplisit, tetapi menegaskan bahwa wawancara mendalam dilakukan terhadap “berbagai pemangku kepentingan” kunci lintas sektor, serta dilengkapi FGD yang menghadirkan unsur pemerintah, masyarakat, dan organisasi lokal. Dengan demikian, karakteristik subjek bersifat heterogen, mencerminkan variasi posisi struktural (pengambil keputusan vs pelaksana lapangan), variasi mandat sektoral (fisik, sosial, kesehatan, pemberdayaan), serta variasi kedekatan dengan masalah (aktor yang bekerja di tingkat kota hingga yang mengalami dampak di tingkat komunitas) (**Doshi & Garschagen, 2024**). Data demografi dalam penelitian kualitatif ini dimaknai sebagai identitas kelembagaan dan posisi peran subjek (pejabat perencana di Bappeda, staf teknis PUTR, tenaga kesehatan lingkungan, lurah/perangkat kelurahan, tokoh warga, aktivis NGO, atau representasi swasta), alih-alih variabel demografis statistik seperti usia atau pendidikan. Pendekatan demikian dipilih agar analisis lebih tajam terhadap relasi kuasa, kapasitas, dan kepentingan yang membentuk praktik kolaborasi.

Perspektif kualitatif yang digunakan berorientasi pada pemahaman interpretatif-kontekstual (**Rosairo, 2022**). Artinya, peneliti menempatkan makna, pengalaman, dan persepsi informan sebagai data yang setara pentingnya dengan fakta kebijakan atau program (Maxwell, 2018). Proses kolaborasi dipahami sebagai konstruksi sosial yang lahir dari negosiasi kepentingan, ketimpangan kapasitas, dan sejarah hubungan antaraktor (**To & Ko, 2016**). Karena itu, peneliti tidak hanya menanyakan “apa yang dikerjakan,” tetapi juga “bagaimana” dan “mengapa” praktik kolaborasi berjalan parsial atau terhambat. Di sini, teori *Collaborative Governance* Ansell dan Gash digunakan sebagai lensa analitis, bukan sebagai kerangka normatif yang dipaksakan. Dokumen menegaskan bahwa temuan lapangan diintegrasikan dengan teori agar setiap temuan tidak berhenti pada deskripsi, melainkan diinterpretasikan dalam konteks tata kelola kolaboratif.

Pengumpulan data dilakukan melalui beberapa teknik yang saling melengkapi (*multi-method*) untuk memperkuat kedalaman dan validitas temuan. Pertama, studi literatur dan penelusuran dokumen kebijakan digunakan untuk memetakan konteks kekumuhan serta arsitektur regulasi daerah. Dokumen kunci yang dianalisis antara lain SK Kawasan Kumuh 2021, Berita Acara Pengurangan Luasan Kumuh 2024, serta dokumen sektoral lain yang terkait dengan sanitasi, kesehatan lingkungan, perencanaan pembangunan, dan program penataan kawasan. Kedua, observasi lapangan dilaksanakan di beberapa lokasi permukiman kumuh untuk menangkap kondisi fisik, pola intervensi yang telah terjadi, dan dinamika sosial di tingkat warga. Observasi ini membantu peneliti membaca “realitas material” kekumuhan sebagai konteks yang memengaruhi jalannya kolaborasi: misalnya keterbatasan lahan, sanitasi buruk, kepadatan bangunan, atau pola penggunaan ruang. Ketiga, wawancara mendalam (*in-depth interview*) dilakukan secara semi-terstruktur kepada informan lintas sektor. Wawancara diarahkan untuk menggali pengalaman koordinasi, perbedaan prioritas, kapasitas sumber daya, pola komunikasi, hambatan regulasi, serta persepsi mengenai efektivitas kolaborasi. Metode ini dipilih karena mampu menangkap informasi sensitif dan detail yang sering tidak muncul dalam forum resmi. Wawancara juga memberi ruang bagi narasi aktor tingkat komunitas untuk tampil apa adanya, sehingga relasi pemerintah–masyarakat dapat dibaca dengan lebih jujur. Keempat, *Focus Group Discussion* (FGD) diselenggarakan untuk menguji dan memperkaya temuan wawancara serta memetakan perbedaan persepsi antaraktor dalam satu ruang dialog. FGD menghadirkan unsur pemerintah, masyarakat, dan organisasi lokal, dan terbukti membuka titik-titik hambatan kolaborasi sekaligus alternatif solusi yang lebih realistik sesuai kondisi Sukabumi.

Analisis data dilakukan secara iteratif mengikuti model Miles dan Huberman, yaitu melalui tiga langkah utama: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Pada tahap

reduksi, peneliti memilah hasil wawancara, catatan observasi, dan dokumen kebijakan untuk mengidentifikasi tema-tema kunci, seperti pola koordinasi, sektoralitas program, ketimpangan peran antar-SKPD, dan posisi masyarakat dalam kolaborasi. Data kemudian disajikan dalam bentuk narasi tematik dan bagan relasi aktor sehingga keterkaitan antar isu dapat terbaca secara sistematis. Tahap verifikasi dilakukan berulang sepanjang proses analisis untuk memastikan bahwa kesimpulan yang diambil bersifat stabil, konsisten, dan dapat dipertanggungjawabkan. Untuk menjaga keabsahan (*trustworthiness*), penelitian menerapkan triangulasi sumber dan metode. Triangulasi dilakukan dengan cara membandingkan pernyataan antar informan lintas sektor, mencocokkan hasil wawancara dengan temuan observasi, serta memverifikasi narasi lapangan melalui dokumen resmi. Strategi ini penting karena isu kolaborasi rentan pada bias institusional: setiap aktor cenderung menarasikan masalah dari kacamata sektornya sendiri. Triangulasi membantu peneliti memetakan mana yang merupakan fakta konsisten lintas aktor, mana yang sebatas klaim sektoral, dan mana yang menjadi celah kolaborasi yang nyata. Metode kualitatif studi kasus dalam penelitian ini memberi fondasi kuat untuk membaca tantangan kolaborasi multi-sektor secara mendalam dan kontekstual. Ia menempatkan realitas lapangan, dinamika hubungan kekuasaan, serta desain kelembagaan sebagai satu paket analitis yang saling terkait, sehingga temuan yang dihasilkan tidak sekadar inventarisasi hambatan, tetapi juga penjelasan mengapa hambatan tersebut muncul dan bagaimana ia memengaruhi efektivitas penanganan kawasan kumuh di Kota Sukabumi.

### 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### Kondisi Awal Permukiman Kumuh Kota Sukabumi

Dalam kerangka *collaborative governance*, kondisi awal (*starting conditions*) merupakan faktor penentu bagi kualitas dan arah kolaborasi lintas aktor. (**Ansell & Gash, 2008**) menjelaskan bahwa kondisi awal mencakup sejarah relasi antaraktor, distribusi sumber daya, serta tingkat ketimpangan kekuasaan yang sudah ada sebelum proses kolaborasi dimulai. Kondisi ini memengaruhi posisi tawar aktor dan menentukan apakah kolaborasi dapat berkembang secara setara atau justru bergerak dalam pola koordinasi yang timpang (**Bryson et al., 2015**). Penelitian selanjutnya menunjukkan bahwa kolaborasi publik yang dibangun di atas ketimpangan kapasitas cenderung menghasilkan partisipasi semu dan dominasi aktor tertentu, alih-alih proses deliberatif yang inklusif (**Emerson et al., 2012**). Dalam konteks penanganan permukiman kumuh di Kota Sukabumi, kondisi awal kolaborasi memperlihatkan kompleksitas yang tinggi dan tidak dapat dipahami hanya melalui indikator luasan kawasan. Kekumuhan di Sukabumi merupakan hasil interaksi faktor fisik, sosial-ekonomi, kesehatan lingkungan, serta kelembagaan yang berkembang secara bertahap. Perspektif ini sejalan dengan laporan (UN-Habitat, 2016) yang menegaskan bahwa permukiman kumuh merupakan fenomena struktural perkotaan yang berakar pada ketimpangan akses terhadap layanan dasar, tata ruang, dan kesempatan ekonomi, sehingga memerlukan pendekatan lintas sektor yang terintegrasi.

Secara empiris, SK Kawasan Kumuh 2021 mencatat luasan kumuh sebesar 260,53 hektare, sementara verifikasi tahun 2023 dan penetapan pengurangan tahun 2024 menunjukkan penurunan menjadi 162,78 hektare. Meskipun data tersebut menggambarkan tren perbaikan, pembacaan kritis menunjukkan bahwa pengurangan luasan lebih banyak didorong oleh intervensi fisik parsial dibandingkan penataan kawasan secara menyeluruh. Pola ini konsisten dengan temuan (**Campagna, 2016**) yang menunjukkan bahwa perbaikan fisik tanpa penguatan dimensi sosial dan kelembagaan cenderung menghasilkan perubahan jangka pendek yang rapuh. Kondisi awal kolaborasi di Sukabumi ditandai oleh ketimpangan kapasitas antaraktor. Sektor fisik memasuki arena kolaborasi dengan sumber daya anggaran dan otoritas

## Analisis Tantangan Kolaborasi Multi-Sektor Dalam Penanganan Kawasan Permukiman Kumuh Di Kota Sukabumi

teknis yang lebih kuat, sementara sektor sosial, kesehatan, dan masyarakat berada pada posisi yang relatif lemah.

Ketimpangan ini membentuk relasi kolaboratif yang tidak setara, di mana agenda kebijakan cenderung didominasi oleh pendekatan fisik. Literatur kolaborasi lintas sektor menegaskan bahwa kondisi awal semacam ini sering menghasilkan kolaborasi yang bersifat administratif dan prosedural, bukan kolaboratif substantif (**Emerson et al., 2012**).

Kondisi awal penanganan permukiman kumuh di Kota Sukabumi membentuk fondasi kolaborasi yang belum sepenuhnya kondusif. Meskipun terdapat capaian kuantitatif dalam pengurangan luasan kumuh, ketimpangan kapasitas aktor dan dominasi pendekatan fisik menunjukkan bahwa kolaborasi masih berjalan pada level koordinasi sektoral. Temuan ini memperkuat argumen teoretis bahwa kualitas *starting conditions* berperan krusial dalam menentukan apakah kolaborasi publik dapat menghasilkan perubahan yang berkelanjutan atau hanya capaian parsial.



**Gambar 3. Perbandingan Luasan Kumuh Kota Sukabumi Tahun 2021–2024**

Sumber: Berita Acara Kesepakatan Penghitungan dan Penetapan Pengurangan Luasan Kumuh Kota Sukabumi Provinsi Jawa Barat Tahun 2024

Meskipun grafik memperlihatkan tren penurunan luasan kumuh, temuan di lapangan menunjukkan bahwa penurunan tersebut tidak selalu mencerminkan transformasi kawasan yang benar-benar tuntas. Banyak lokasi yang tercatat mengalami pengurangan bukan karena penataan struktural yang solid, melainkan akibat intervensi parsial atau program sektoral yang tidak sepenuhnya berorientasi pada pemberahan kawasan secara menyeluruh. Pola ini menciptakan ilusi progres, sementara akar permasalahan di beberapa titik tetap bertahan. Narasi kebijakan daerah juga menunjukkan bahwa pendekatan penanganan kumuh sebelumnya lebih berfokus pada pembangunan fisik yang selesai begitu proyek berakhir, dengan pengawasan dan keberlanjutan yang masih lemah.

Tabel berikut disusun dari seluruh kelurahan yang tercantum dalam BA 2024 dan dimasukkan untuk memperlihatkan variasi kondisi antar kawasan serta ketimpangan capaian penanganan yang masih tampak jelas.

**Tabel 1. Luasan Kawasan Kumuh Kota Sukabumi Berdasarkan SK 2021, Verifikasi 2023, dan Pengurangan 2024**

Sumber: Dinas Tata Ruang Perumahan dan Permukiman Kota Sukabumi

No.	Kecamatan	Kelurahan	Luasan Kumuh (Ha)
1.	Baros	Baros	5.50

2.	Baros	Jayamekar	4.01
3.	Baros	Jayaraksa	7.96
4.	Baros	Sudajayahilir	6.42
5.	Cibeureum	Babakan	5.49
6.	Cibeureum	Cibeureum Hilir	8.75
7.	Cibeureum	Limus Nunggal	6.38
8.	Cibeureum	Sindangpalay	10.15
9.	Cikole	Cikole	3.07
10.	Cikole	Cisarua	5.84
11.	Cikole	Selabatu	14.51
12.	Cikole	Kebonjati	8.65
13.	Cikole	Subangjaya	6.79
14.	Citamiang	Cikondang	14.46
15.	Citamiang	Citamiang	14.60
16.	Citamiang	Gedongpanjang	2.31
17.	Citamiang	Naggeleng	14.78
18.	Citamiang	Tipar	6.12
19.	Gunungpuyuh	Gunungpuyuh	5.81
20.	Gunungpuyuh	Karamat	4.71
21.	Gunungpuyuh	Karangtengah Cipelang	16.40
22.	Gunungpuyuh	Sriwedari	8.69
23.	Gunungpuyuh	Katangtengah	6.65
24.	Lembursitu	Cikundul	7.63
25.	Lembursitu	Cipanengah	11.34
26.	Lembursitu	Lembursitu	4.38
27.	Lembursitu	Sindangsari	3.62
28.	Lembursitu	Situmekar	8.94
29.	Warudoyong	Benteng	11.26
30.	Warudoyong	Dayeuhluhur	9.30
31.	Warudoyong	Nyomplomg	6.91
32.	Warudoyong	Sukakarya	5.79
33.	Warudoyong	Warudoyong	3.31
Total kawasan kumuh Kota Sukabumi			260.53

Tabel tersebut memperlihatkan bahwa kawasan kumuh di Kota Sukabumi tidak menyebar secara merata, melainkan terkonsentrasi pada wilayah dengan luasan terbesar seperti Karangtengah Cipelang, Selabatu, serta beberapa kelurahan di Kecamatan Citamiang yang konsisten berada pada kisaran 14–15 hektare. Data verifikasi 2023 menunjukkan bahwa sebagian wilayah mengalami penurunan luasan kumuh, misalnya Cikondang, Tipar, dan Kebonjati. Namun sejumlah kelurahan lain masih stagnan karena belum memperoleh intervensi yang memadai atau karena program penataan sebelumnya belum menghasilkan perubahan berarti.

Secara menyeluruh, temuan penelitian menunjukkan bahwa dinamika perubahan kawasan kumuh di Kota Sukabumi sangat dipengaruhi oleh karakteristik fisik kawasan, tingkat

kepadatan permukiman, serta kesiapan lingkungan untuk ditata. Kawasan seperti Selabatu merepresentasikan hambatan struktural yang tinggi akibat keterbatasan lahan, kepadatan bangunan, dan minimnya infrastruktur sanitasi dasar. Pola ini sejalan dengan literatur yang menunjukkan bahwa permukiman kumuh cenderung terkonsentrasi pada wilayah padat, tidak terencana, dan berada di zona rentan seperti bantaran sungai, sehingga menyulitkan penerapan intervensi fisik konvensional (**UN-Habitat, 2016**). Dalam konteks kolaborasi, kondisi fisik semacam ini memperbesar ketergantungan pada sektor teknis tertentu dan sejak awal mempersempit ruang keterlibatan aktor non-teknis. Namun demikian, temuan lapangan menegaskan bahwa kekumuhan tidak hanya ditentukan oleh faktor spasial, tetapi juga oleh kerentanan sosial-ekonomi masyarakat yang tinggal di dalamnya. Kapasitas ekonomi warga yang rendah membatasi kemampuan mereka untuk berpartisipasi dalam skema perbaikan rumah berbasis swadaya, sehingga proses peningkatan kualitas hunian berjalan lambat dan tidak merata. Situasi ini konsisten dengan penelitian (**Moser, 2015**) dan (**UN-Habitat, 2016**) yang menunjukkan bahwa kemiskinan perkotaan berperan sebagai faktor reproduktif kekumuhan, bukan sekadar akibat dari kondisi fisik lingkungan. Dalam kerangka *collaborative governance*, keterbatasan kapasitas sosial-ekonomi masyarakat pada kondisi awal berimplikasi langsung pada kualitas partisipasi, yang cenderung bersifat pasif dan bergantung pada program pemerintah, bukan kolaborasi yang setara (**Ansell & Gash, 2008**).

Aspek kesehatan masyarakat semakin memperlihatkan kompleksitas kondisi awal kekumuhan di Sukabumi. Tingginya beban penyakit menular seperti tuberkulosis, yang banyak terkonsentrasi di kawasan dengan ventilasi buruk dan sanitasi tidak memadai, menunjukkan bahwa persoalan kesehatan tidak dapat dipisahkan dari kualitas lingkungan hunian dan perilaku rumah tangga. Sejumlah studi menunjukkan hubungan yang kuat antara kepadatan hunian, kelembapan rumah, buruknya ventilasi, dan peningkatan risiko TBC di permukiman kumuh perkotaan (**Lönnroth et al., 2009**). Faktor-faktor mikro-lingkungan seperti rumah lembap dan jendela yang jarang dibuka tidak tercermin dalam indikator luasan kawasan kumuh, tetapi berpengaruh signifikan terhadap kualitas hidup dan ketahanan sosial masyarakat. Ketidakterbacaan dimensi kesehatan dalam indikator fisik memperlemah kemampuan aktor lintas sektor untuk merumuskan intervensi yang terintegrasi sejak awal kolaborasi. Di luar dimensi fisik, sosial, dan kesehatan, dinamika kelembagaan juga menjadi bagian tak terpisahkan dari kondisi awal kolaborasi. Temuan penelitian menunjukkan adanya kesenjangan peran antara kelurahan yang memiliki pengetahuan kontekstual mengenai kawasan dan instansi teknis di tingkat kota yang memegang otoritas formal perencanaan dan anggaran. Koordinasi yang belum konsisten menyebabkan intervensi berjalan sektoral dan tidak selalu mengacu pada prioritas kawasan yang sama. Situasi ini diperkuat oleh ketiadaan payung hukum tingkat kota dalam jangka waktu yang panjang, sehingga penanganan kumuh bergantung pada kebijakan sektoral dan tidak memiliki arah strategis bersama. Literatur tata kelola perkotaan menegaskan bahwa absennya kerangka regulatif yang mengikat lintas sektor sering kali menghasilkan fragmentasi kebijakan dan melemahkan kapasitas kolaborasi jangka panjang (**Pierre, 2011**).

Dengan demikian, kondisi awal kekumuhan di Kota Sukabumi terbentuk dari interaksi kompleks antara hambatan fisik kawasan, kerentanan sosial-ekonomi masyarakat, beban kesehatan lingkungan, dan kelemahan struktur kelembagaan. Kombinasi faktor-faktor ini menciptakan *starting conditions* yang tidak kondusif bagi kolaborasi yang setara dan terintegrasi. Temuan ini menegaskan bahwa kolaborasi lintas sektor dalam penanganan permukiman kumuh tidak dapat dilepaskan dari upaya mengatasi ketimpangan struktural sejak tahap awal, karena kolaborasi yang dibangun di atas kondisi awal yang rapuh cenderung menghasilkan intervensi parsial dan berorientasi jangka pendek.

Jika dilihat melalui lensa (Ansell & Gash, 2008), kondisi awal (*starting conditions*) Kota Sukabumi ditandai oleh:



**Gambar 4. Kondisi Awal Yang Melemahkan Proses Kolaboratif**

Sumber: Peneliti 2025

Kondisi-kondisi ini membentuk fondasi yang tidak sepenuhnya kuat bagi proses kolaboratif. Ketika kondisi awal bermasalah, tantangan penanganan kawasan kumuh menjadi berlipat, karena kolaborasi yang ideal membutuhkan starting conditions yang kondusif.

### Desain Kelembagaan Penanganan Kawasan Kumuh di Kota Sukabumi

Dalam kerangka *collaborative governance*, desain kelembagaan dipahami sebagai rekayasa institusional yang secara sengaja membentuk struktur interaksi, aturan main, serta mekanisme pengambilan keputusan yang mengikat aktor-aktor lintas sektor. (**Ansell & Gash, 2008**) menekankan bahwa desain kelembagaan yang efektif harus menyediakan *ground rules* yang jelas, forum dialog yang inklusif, serta mekanisme yang menjamin kesetaraan peran antaraktor. Desain ini tidak hanya menentukan siapa yang terlibat, tetapi juga bagaimana kepentingan dinegosiasi dan bagaimana akuntabilitas dibangun dalam proses kolaboratif. Literatur tata kelola publik menunjukkan bahwa tanpa desain kelembagaan yang eksplisit dan mengikat, kolaborasi cenderung tereduksi menjadi koordinasi sektoral yang bersifat *ad hoc* (**Bryson et al., 2015**).

Dalam penanganan kawasan kumuh di Kota Sukabumi, desain kelembagaan memperlihatkan konfigurasi peran antar-SKPD yang secara formal saling terkait, tetapi dalam praktik berjalan tidak selaras. Struktur kewenangan yang dirancang oleh pemerintah pusat menjadi acuan utama, terutama melalui skema program dan persyaratan administratif seperti *readiness criteria* DAK PPKT. Namun, implementasinya di tingkat kota sangat dipengaruhi oleh relasi kerja sektoral dan instrumen kebijakan yang tidak sepenuhnya terintegrasi. Kondisi ini mencerminkan apa yang oleh (**Pierre, 2011**) disebut sebagai fragmentasi tata kelola perkotaan, yaitu situasi ketika institusi-institusi publik beroperasi dalam kerangka mandat masing-masing tanpa mekanisme koordinasi yang kuat. Secara formal, Bappeda menempati posisi sebagai simpul koordinasi lintas sektor dengan mandat mengintegrasikan kebijakan pusat dan daerah. Peran ini dijalankan melalui komunikasi administratif untuk memastikan kelengkapan dokumen, kesesuaian data, dan legitimasi teknis program. Namun, posisi Bappeda lebih berfungsi sebagai koordinator prosedural daripada aktor pengarah substantif, karena tidak memiliki otoritas langsung atas implementasi program di lapangan. Sebaliknya, Dinas Pekerjaan Umum (PU) memegang kendali terbesar dalam pelaksanaan intervensi fisik, mulai dari infrastruktur permukiman, sanitasi, hingga akses air minum. Dominasi sektor fisik ini menunjukkan bahwa desain kelembagaan masih menempatkan aspek teknis sebagai poros utama penanganan kawasan kumuh, sementara sektor sosial dan kesehatan berada di posisi

periferal. Pola semacam ini banyak ditemukan dalam kebijakan penataan kawasan di negara berkembang, di mana pendekatan teknokratis cenderung menggeser dimensi sosial dan kesehatan dari arena pengambilan keputusan strategis (**UN-Habitat, 2016**).

Dinas Kesehatan (Dinkes) secara normatif memiliki peran strategis dalam isu kesehatan lingkungan dan perubahan perilaku, tetapi kontribusinya sering kali tidak terintegrasi secara struktural. Sanitasi menjadi contoh yang paling jelas: meskipun dampaknya sangat berkaitan dengan kesehatan masyarakat, intervensinya lebih banyak dikelola oleh sektor fisik. Ketimpangan ini mencerminkan lemahnya desain kelembagaan dalam mendefinisikan pembagian peran lintas sektor secara fungsional, sehingga kolaborasi berjalan berdasarkan kapasitas teknis, bukan kebutuhan substantif masalah. Temuan ini sejalan dengan penelitian (Botah, 2023) yang menunjukkan bahwa kolaborasi lintas sektor sering kali gagal mencapai integrasi kebijakan ketika tidak ditopang oleh aturan main yang jelas dan mengikat. Di tingkat lokal, kelurahan berperan sebagai perpanjangan tangan pemerintah kota dalam menjembatani hubungan dengan masyarakat. Namun, peran ini cenderung bersifat administratif dan reaktif. Kelurahan menerima daftar lokasi dan program dari SKPD tanpa ruang yang memadai untuk menentukan prioritas berdasarkan pengetahuan kontekstual wilayah. Padahal, literatur perencanaan kolaboratif menekankan bahwa aktor lokal memiliki peran kunci dalam memastikan kebijakan sensitif terhadap konteks dan kebutuhan warga (**Dejan Vujić & Čolić, 2024**). Ketika pengetahuan lokal tidak terintegrasi dalam desain kelembagaan, kebijakan berisiko kehilangan relevansi sosialnya.

Kelemahan desain kelembagaan ini semakin diperkuat oleh ketiadaan payung hukum tingkat daerah dalam jangka waktu yang panjang. Selama bertahun-tahun, penanganan kawasan kumuh bergantung pada Surat Keputusan (SK) yang bersifat administratif, termasuk SK Kawasan Kumuh 2021 yang hanya menetapkan lokasi dan luasan kawasan tanpa memuat kewajiban koordinasi lintas sektor. Akibatnya, SK tersebut lebih dipersepsikan sebagai dokumen teknis sektor tertentu daripada target kolektif pemerintah kota. Literatur tata kelola publik menegaskan bahwa ketiadaan regulasi yang mengikat lintas sektor akan melemahkan komitmen institusional dan mendorong fragmentasi kebijakan (**Emerson et al., 2012**). Interaksi antaraktor dalam penanganan kawasan kumuh memang terjadi melalui rapat lintas sektor yang diinisiasi Bappeda, tetapi hasil penelitian menunjukkan bahwa koordinasi ini tidak bersifat konsisten dan berkelanjutan. Koordinasi yang relatif solid hanya muncul dalam konteks program pusat seperti PPKT, yang mensyaratkan integrasi lintas sektor dan verifikasi ketat. Di luar konteks tersebut, sebagian besar SKPD menjalankan program reguler masing-masing tanpa mengacu pada kawasan kumuh prioritas yang sama. Situasi ini menciptakan dualisme intervensi antara program terintegrasi berbasis persyaratan pusat dan program sektoral yang berjalan sendiri-sendiri. Fenomena ini memperkuat temuan (**Ansell & Gash, 2008**) bahwa kolaborasi yang dipaksakan oleh desain eksternal bersifat sementara dan sulit bertahan tanpa dukungan kelembagaan internal.

Hilangnya fasilitator Kotaku sejak 2022 semakin melemahkan mekanisme koordinasi lintas sektor. Ketiadaan aktor penghubung yang relatif netral menyebabkan komunikasi dan penyelarasan program bergantung pada inisiatif masing-masing dinas. Dalam perspektif *collaborative governance*, absennya fasilitator memperbesar risiko dominasi aktor kuat dan menyempitkan ruang dialog setara (**Bryson et al., 2015**). Kondisi ini menjelaskan mengapa penanganan kawasan kumuh di Sukabumi cenderung bersifat parsial dan tidak merata, meskipun terdapat capaian fisik yang terukur. Meskipun demikian, pengalaman pengusulan dan pelaksanaan PPKT menunjukkan bahwa kolaborasi lintas sektor yang lebih solid sebenarnya memungkinkan ketika terdapat kerangka koordinatif yang jelas dan kewajiban formal yang mengikat setiap dinas. Temuan ini menegaskan bahwa masalah utama bukan

terletak pada ketiadaan aktor atau kapasitas, melainkan pada desain kelembagaan yang belum mampu menginstitusionalisasikan kolaborasi secara konsisten.

Dengan demikian, penguatan desain kelembagaan melalui aturan main yang eksplisit, forum koordinasi permanen, dan payung hukum yang mengikat menjadi prasyarat penting untuk menggeser penanganan kawasan kumuh dari koordinasi sektoral menuju tata kelola kolaboratif yang berkelanjutan.

### **Kepemimpinan Fasilitatif dalam Penanganan Kawasan Kumuh di Kota Sukabumi**

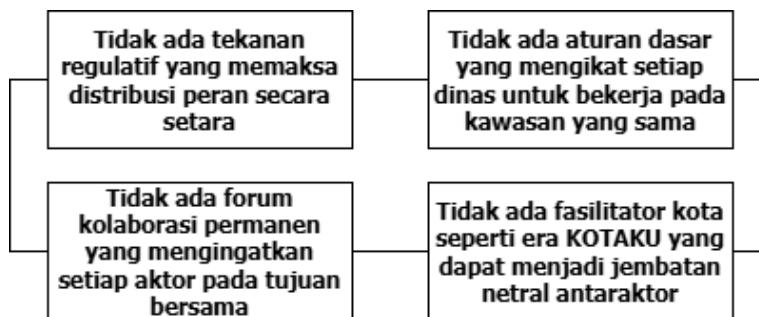
Dalam kerangka *collaborative governance*, kepemimpinan fasilitatif diposisikan sebagai elemen kunci yang menjaga keberlanjutan dan kualitas proses kolaboratif. (**Ansell & Gash, 2008**) menekankan bahwa kepemimpinan fasilitatif tidak bertujuan mengendalikan arah kebijakan secara hierarkis, melainkan memelihara ruang dialog, mengelola konflik, membangun kepercayaan, dan memastikan keterlibatan aktor berlangsung secara setara. Literatur lanjutan menegaskan bahwa fungsi utama pemimpin kolaboratif adalah menjaga integritas proses, bukan memaksimalkan kontrol institusional atau capaian sektoral jangka pendek (**Bryson et al., 2015**). Dalam penanganan kawasan kumuh di Kota Sukabumi, kepemimpinan tidak terwujud dalam satu figur atau institusi yang konsisten, melainkan muncul secara terfragmentasi melalui berbagai aktor dengan mandat dan kapasitas yang berbeda. Pola ini menghasilkan kepemimpinan yang bersifat situasional, efektif pada fase tertentu, tetapi melemah ketika memasuki tahap implementasi dan keberlanjutan. Fenomena kepemimpinan yang terpecah seperti ini umum ditemukan dalam tata kelola perkotaan yang belum memiliki kerangka kolaboratif yang terinstitusionalisasi (**Pierre, 2011**).

Pada tahap perencanaan, Bappeda tampil sebagai aktor yang paling mendekati prinsip kepemimpinan fasilitatif. Perannya sebagai koordinator lintas sektor memungkinkan terbukanya ruang dialog antar-dinas, penyelarasan data, serta negosiasi kepentingan daerah dengan kebijakan pusat, khususnya dalam pengusulan program seperti DAK PPKT. Fungsi ini sejalan dengan peran fasilitatif yang digambarkan (**Ansell & Gash, 2008**), di mana pemimpin bertindak sebagai *convener* dan *mediator*. Namun, efektivitas kepemimpinan Bappeda terbatas pada fase perencanaan. Ketika kebijakan memasuki tahap implementasi, pengaruh fasilitatif ini melemah karena Bappeda tidak memiliki otoritas langsung terhadap pelaksanaan program di lapangan. Keterputusan antara perencanaan dan implementasi ini mencerminkan kelemahan struktural dalam kepemimpinan kolaboratif yang tidak ditopang oleh kewenangan institusional yang memadai (**Emerson et al., 2012**). Sebaliknya, pada tahap implementasi, Dinas Pekerjaan Umum (PU) menjadi aktor dominan. Kekuatan teknis, besaran anggaran, dan mandat sektoral menjadikan PU pusat gravitasi intervensi fisik. Gaya kepemimpinan yang dijalankan bersifat instrumental dan berorientasi output, efektif untuk mempercepat pembangunan infrastruktur, tetapi kurang mendukung proses kolaboratif yang inklusif. Dominasi ini membatasi ruang deliberasi lintas sektor dan menggeser isu nonfisik seperti kesehatan lingkungan dan pemberdayaan sosial ke posisi subordinat. Literatur kolaborasi lintas sektor menegaskan bahwa kepemimpinan yang terlalu berorientasi pada kontrol dan kinerja sektoral cenderung melemahkan kualitas kolaborasi dan mengurangi rasa kepemilikan bersama (*shared ownership*) (**AbouAssi et al., 2025**).

Dinas Kesehatan (Dinkes) menghadirkan bentuk kepemimpinan yang bersifat advokatif, terutama dalam menekankan keterkaitan antara kualitas lingkungan permukiman dan kesehatan masyarakat. Upaya Dinkes untuk mendorong perspektif lintas sektor menunjukkan kesadaran akan kompleksitas masalah kumuh. Namun, kapasitas struktural yang terbatas dan lemahnya posisi dalam desain kelembagaan membuat peran advokatif ini jarang terintegrasi dalam keputusan strategis. Temuan ini sejalan dengan penelitian tentang *policy silos* yang

menunjukkan bahwa tanpa dukungan kelembagaan, kepemimpinan advokatif sering kali terpinggirkan oleh sektor yang lebih kuat secara teknis dan finansial (**Pierre, 2011**). Di tingkat komunitas, kepemimpinan sosial muncul melalui peran kelurahan. Lurah dan perangkat kelurahan memiliki pengetahuan kontekstual yang kuat mengenai dinamika sosial dan hambatan partisipasi warga. Kepemimpinan ini berperan penting dalam mitigasi resistensi masyarakat dan memfasilitasi penerimaan program. Namun, peran kelurahan cenderung bersifat administratif dan tidak disertai kewenangan perencanaan, sehingga kontribusinya terbatas pada pelaksanaan, bukan pengambilan keputusan strategis. Literatur perencanaan kolaboratif menegaskan bahwa ketika kepemimpinan lokal tidak diberi ruang substantif, kebijakan berisiko kehilangan sensitivitas terhadap konteks sosial (**Mcnaught, 2024**). Dalam ranah regulatif, DPRD menjalankan kepemimpinan struktural melalui fungsi legislasi dan pengawasan. Dorongan penyusunan Peraturan Daerah Penanganan Permukiman Kumuh mencerminkan upaya memperkuat kerangka kolaboratif lintas sektor. Namun, proses legislasi yang berjalan lambat menyebabkan dampaknya belum terasa dalam siklus kebijakan yang sedang berlangsung. Situasi ini menunjukkan bahwa kepemimpinan struktural tanpa sinkronisasi dengan proses operasional memiliki keterbatasan dalam mempengaruhi praktik kolaboratif sehari-hari (**Pierre, 2011**).

Kepemimpinan fasilitatif dalam penanganan kawasan kumuh di Kota Sukabumi bersifat terfragmentasi dan belum terinstitusionalisasi. Unsur-unsur kepemimpinan fasilitatif memang hadir, seperti peran menjembatani, advokasi lintas sektor, dan kepemimpinan sosial di tingkat lokal, tetapi seluruhnya tidak terhubung dalam satu ekosistem kepemimpinan kolaboratif yang stabil. Ketidaaan aktor netral setelah berakhirnya pendampingan Kotaku semakin memperlemah kontinuitas dialog lintas sektor. Temuan ini memperkuat argumen teoretis bahwa kepemimpinan fasilitatif hanya efektif ketika didukung oleh desain kelembagaan dan mekanisme koordinasi yang permanen; tanpa itu, kolaborasi cenderung berjalan episodik, bergantung pada program tertentu, dan sulit menghasilkan perubahan jangka panjang.



**Gambar 5. Refleksi Kepemimpinan Fasilitatif dalam Kerangka (Ansell & Gash, 2008)**

Sumber: Peneliti 2025

Dengan demikian, kepemimpinan fasilitatif di Sukabumi lebih bersifat terfragmentasi: kuat dalam konteks tertentu, tetapi tidak selalu terstruktur untuk memastikan kolaborasi jangka panjang.

### **Pembahasan Teoretis Berdasarkan Kerangka Collaborative Governance Ansell & Gash**

Pembahasan teoretis ini menggunakan kerangka *Collaborative Governance* yang dikembangkan oleh (Ansell & Gash, 2008) sebagai instrumen analitis untuk menjembatani temuan empiris di Kota Sukabumi dengan struktur konseptual tata kelola kolaboratif. Model

ini menekankan keterhubungan antara empat elemen utama, yaitu *starting conditions*, *institutional design*, *facilitative leadership*, dan *collaborative process*, yang secara simultan membentuk kualitas dan keberlanjutan kolaborasi lintas aktor. Temuan penelitian menunjukkan bahwa keempat elemen tersebut secara nominal hadir dalam penanganan kawasan kumuh di Sukabumi, namun tidak bekerja secara proporsional dan saling menopang. Akibatnya, pola kolaborasi yang terbentuk lebih menyerupai koordinasi sektoral yang tidak stabil dibandingkan praktik *collaborative governance* yang utuh sebagaimana diproyeksikan dalam kerangka teoretis. Dalam perspektif (Ansell & Gash, 2008), kondisi awal menentukan tingkat kesiapan, kesetaraan, dan kepercayaan antaraktor sebelum proses kolaboratif dimulai. Temuan di Sukabumi memperlihatkan bahwa *starting conditions* dibentuk oleh ketimpangan kapasitas antar-SKPD, rendahnya kapasitas sosial-ekonomi masyarakat kawasan kumuh, serta ketiadaan mekanisme koordinasi yang stabil. Dominasi sektor fisik sejak awal menciptakan relasi kuasa yang timpang dan membatasi ruang dialog setara, sementara keterbatasan ekonomi warga membuat partisipasi masyarakat cenderung bersifat pasif dan bergantung pada program pemerintah. Pola ini konsisten dengan temuan (Emerson et al., 2012) yang menegaskan bahwa kolaborasi yang dimulai dari ketimpangan kapasitas cenderung mengalami kesulitan dalam membangun kepercayaan dan komitmen bersama.

Desain kelembagaan dalam model *collaborative governance* berfungsi sebagai kerangka yang mengatur aturan main, struktur dialog, dan mekanisme pengambilan keputusan bersama. (Ansell & Gash, 2008) menekankan pentingnya *ground rules* yang jelas dan forum permanen untuk menopang interaksi kolaboratif. Di Sukabumi, desain kelembagaan belum memenuhi prasyarat tersebut. SK Kawasan Kumuh 2021 hanya berfungsi sebagai instrumen delineasi wilayah tanpa memuat kewajiban koordinasi lintas sektor atau mekanisme pengambilan keputusan kolektif. Akibatnya, masing-masing SKPD tetap bergerak berdasarkan mandat sektoralnya sendiri. Forum koordinasi yang ada bersifat insidental dan lebih didorong oleh kebutuhan administratif program pusat seperti PPKT. Literatur tata kelola publik menunjukkan bahwa desain kelembagaan yang bersifat longgar dan tidak mengikat cenderung menghasilkan fragmentasi kebijakan dan melemahkan integrasi lintas sektor (Bryson et al., 2015). Kepemimpinan fasilitatif, sebagai elemen ketiga dalam model Ansell dan Gash, berperan menjaga inklusivitas proses, memediasi konflik, dan menyelaraskan kepentingan antaraktor. Temuan penelitian menunjukkan bahwa kepemimpinan di Sukabumi hadir dalam bentuk yang terfragmentasi. Bappeda menjalankan fungsi fasilitatif pada tahap perencanaan, tetapi tidak memiliki kekuatan implementatif. Sebaliknya, Dinas Pekerjaan Umum memegang kepemimpinan dominan dalam pelaksanaan fisik, namun gaya kepemimpinan yang berorientasi output cenderung menekan ruang deliberasi lintas sektor. Dinas Kesehatan dan kelurahan membawa kepemimpinan advokatif dan sosial, tetapi tidak didukung oleh posisi struktural yang memadai untuk memengaruhi arah kebijakan. Dari sudut pandang teori, kepemimpinan yang terpecah seperti ini sulit mendorong kolaborasi yang stabil karena tidak ada aktor atau mekanisme yang secara konsisten menjaga kualitas proses kolaboratif (Gibeau et al., 2020).

Elemen terakhir, *collaborative process*, menekankan pentingnya proses yang bersifat iteratif, membangun kepercayaan secara bertahap, serta menghasilkan pemahaman dan komitmen bersama. Proses kolaboratif yang ditemukan di Sukabumi belum mencapai tahap tersebut. Dialog lintas sektor memang terjadi, tetapi tidak berlangsung secara rutin dan tidak terinstitusionalisasi. Koordinasi intensif hanya muncul pada program yang secara eksplisit mensyaratkan integrasi lintas sektor, sementara program reguler tetap berjalan dalam logika sektoral. Ketimpangan kapasitas dan absennya forum evaluasi bersama menyebabkan proses kolaboratif berhenti pada level koordinasi teknis, tanpa berkembang menjadi kolaborasi jangka panjang. Kondisi ini sejalan dengan argumen (Ansell & Gash, 2008) bahwa kolaborasi yang

## Analisis Tantangan Kolaborasi Multi-Sektor Dalam Penanganan Kawasan Permukiman Kumuh Di Kota Sukabumi

dipaksakan oleh struktur eksternal cenderung bersifat temporer dan sulit bertransformasi menjadi praktik tata kelola yang melembaga.

Praktik penanganan kawasan kumuh di Kota Sukabumi lebih mendekati koordinasi administratif yang sesekali tampak kolaboratif, tetapi belum memenuhi standar *collaborative governance* sebagaimana dirumuskan Ansell dan Gash. Kolaborasi muncul terutama ketika didorong oleh persyaratan program pusat, bukan sebagai hasil dari proses internal pemerintahan yang terinstitusionalisasi. Ketimpangan peran antaraktor, ketiadaan aturan bersama, forum koordinasi yang tidak stabil, serta kepemimpinan yang terfragmentasi membuat kolaborasi kehilangan kontinuitas dan daya transformasinya. Meski demikian, efektivitas kolaborasi yang tercapai dalam konteks program dengan struktur dan aturan yang jelas menunjukkan bahwa Sukabumi memiliki potensi untuk mengembangkan tata kelola kolaboratif yang lebih kuat. Potensi ini dapat diwujudkan melalui penguatan desain kelembagaan, pembentukan mekanisme koordinasi permanen, dan dukungan institusional yang konsisten terhadap kepemimpinan fasilitatif, sehingga kolaborasi lintas sektor tidak lagi bersifat episodik, melainkan menjadi bagian integral dari tata kelola penanganan kawasan kumuh.

### 4. KESIMPULAN

Simpulan Hasil penelitian menunjukkan bahwa penanganan kawasan kumuh di Kota Sukabumi berjalan dalam dinamika yang kompleks dan belum sepenuhnya mencerminkan tata kelola kolaboratif yang terstruktur. Kondisi awal kawasan kumuh ditandai oleh luasan yang besar, penyebaran yang tidak merata, serta karakteristik fisik dan sosial yang memperkuat kerentanan lingkungan. Data kuantitatif mengenai perubahan luasan kumuh menunjukkan adanya penurunan dari tahun 2021 hingga 2024, tetapi penurunan ini tidak selalu mencerminkan transformasi kawasan secara substantif. Banyak intervensi bersifat parsial dan tidak merata, terutama di wilayah dengan keterbatasan lahan, sanitasi yang buruk, dan kemampuan swadaya masyarakat yang rendah. Hal ini menunjukkan bahwa persoalan kekumuhan tidak hanya terkait aspek fisik, tetapi juga kondisi sosial ekonomi dan kesehatan masyarakat. Dari sisi kelembagaan, desain penanganan kawasan kumuh belum memiliki struktur yang mampu memastikan koordinasi lintas sektor secara konsisten. Peran antar-SKPD tidak berjalan seimbang; sektor fisik, terutama Dinas PU, mendominasi implementasi, sedangkan sektor sosial dan kesehatan memiliki kontribusi yang penting namun kurang terintegrasi. SK Kawasan Kumuh 2021 menjadi dasar formal, tetapi tidak memuat aturan kolaboratif yang mengikat, sehingga setiap dinas bekerja berdasarkan mandat sektoral masing-masing. Ketiadaan forum koordinasi permanen dan belum adanya payung hukum berupa Peraturan Daerah menjadikan penanganan kumuh berlangsung parsial, bergantung pada momentum program tertentu seperti PPKT. Kepemimpinan fasilitatif muncul melalui berbagai aktor, tetapi sifatnya terfragmentasi. Bappeda berperan kuat dalam tahap perencanaan dan koordinasi teknokratis, PU dominan dalam implementasi fisik, Dinas Kesehatan berfungsi advokatif terkait isu kesehatan lingkungan, kelurahan menjalankan peran sosial di tingkat warga, dan DPRD mendorong regulasi yang lebih kuat. Namun masing-masing peran ini tidak terhubung dalam satu mekanisme kolaboratif yang stabil. Ketiadaan fasilitator netral setelah berakhirnya pendamping Kotaku semakin memperlemah ruang dialog lintas sektor. Jika dipetakan pada model Collaborative Governance Ansell dan Gash, keempat elemen utama kolaborasi hadir tetapi tidak saling menopang.

Secara keseluruhan, penelitian ini menyimpulkan bahwa penanganan kawasan kumuh di Kota Sukabumi telah menghasilkan perubahan fisik yang terukur, tetapi belum didukung oleh kolaborasi lintas sektor yang stabil dan sistematis. Potensi kolaborasi tampak jelas pada

program yang memiliki struktur dan aturan yang kuat, sehingga memperlihatkan bahwa tata kelola kolaboratif dapat diperkuat jika disertai mekanisme kelembagaan yang jelas, kesetaraan peran antaraktor, serta forum koordinasi yang permanen. Temuan ini mengindikasikan bahwa peningkatan kualitas penanganan kumuh ke depan membutuhkan penguatan desain kelembagaan, penyusunan payung hukum yang lebih komprehensif, serta kepemimpinan fasilitatif yang mampu menjembatani berbagai sektor secara berkelanjutan.

## **UCAPAN TERIMA KASIH**

Terimakasih kepada LPPM Universitas Muhammadiyah Sukabumi yang telah memberikan support secara finansial berupa stimulan dana penelitian sehingga peneliti dapat melaksanakan seluruh rangkaian proses penelitian hingga publikasi. Semoga program ini dapat memotivasi seluruh dosen untuk aktif melakukan penelitian dan pengabdian setiap tahun.

## **DAFTAR RUJUKAN**

AbouAssi, K., Lim, S., Bowman, A. O. M., & Johnston, J. M. (2025). Focusing on the individual in cross-sectoral collaboration: A configurational approach. *Public Administration Review*, 85(1), 224–237. [https://doi.org/https://doi.org/10.1111/puar.13798](https://doi.org/10.1111/puar.13798)

Angle, & Lamson-Hall, P. (2020). *ANATOMY OF DENSITY II: A Comprehensive Strategy for Making Room for City Densification*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3744466>

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>

Aulia, H., & Nasruddin, N. (2022). Urbanization In The Dki Jakarta Area Creates Slum Settlements. *Journal of Multidisciplinary Science*. <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:272206281>

Botah, K. Y. (2023). *Journal of Social and Policy Issues Integration of Sectoral Policies: Potentials and Obstacles in a Complex and Interconnected World*. 3.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663. [https://doi.org/https://doi.org/10.1111/puar.12432](https://doi.org/10.1111/puar.12432)

Campagna, G. (2016). Linking crowding, housing inadequacy, and perceived housing stress. *Journal of Environmental Psychology*, 45, 252–266. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2016.01.002](https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2016.01.002)

Dejan Vujić, R., & Čolić, V. V. (2024). Effects of involving different actors into the local level planning process. *Planska i Normativna Za{vs}tita Prostora i {vz}ivotne Sredine - Zbornik Radova*. <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:274276376>

Doshi, D., & Garschagen, M. (2024). Actor - specific adaptation objectives shape perceived

Analisis Tantangan Kolaborasi Multi-Sektor Dalam Penanganan Kawasan Permukiman Kumuh  
Di Kota Sukabumi

roles and responsibilities: lessons from Mumbai ' s flood risk reduction and general considerations. *Regional Environmental Change*, 24(4), 1–15. <https://doi.org/10.1007/s10113-024-02315-3>

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>

Friesen, J., & Delger, O. (2023). Spatial Accessibility to Hospitals for Informal Settlement Dwellers in Three sub-Saharan Cities. *2023 Joint Urban Remote Sensing Event (JURSE)*, 1–4. <https://doi.org/10.1109/JURSE57346.2023.10144164>

Gibeau, É., Langley, A., Denis, J.-L., & van Schendel, N. (2020). Bridging competing demands through co-leadership? Potential and limitations. *Human Relations*, 73(4), 464–489. <https://doi.org/10.1177/0018726719888145>

Hagelsteen, M., & Becker, P. (2019). International Journal of Disaster Risk Reduction Systemic problems of capacity development for disaster risk reduction in a complex , uncertain , dynamic , and ambiguous world. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 36(November 2018), 101102. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2019.101102>

Lönnroth, K., Jaramillo, E., Williams, B. G., Dye, C., & Raviglione, M. (2009). Drivers of tuberculosis epidemics: the role of risk factors and social determinants. *Social Science & Medicine* (1982), 68(12), 2240–2246. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2009.03.041>

Maxwell, J. (2018). The Value of Qualitative Inquiry for Public Policy. *Qualitative Inquiry*, 26. <https://doi.org/10.1177/1077800419857093>

Mcnaught, R. (2024). The application of collaborative governance in local level climate and disaster resilient development – A global review. *Environmental Science and Policy*, 151(December 2022), 103627. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2023.103627>

Mielke, K., & Cermeño, H. (2021). *Mitigating Pro - Poor Housing Failures: Access Theory and the Politics of Urban Governance*. 9(2), 439–450. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i2.4113>

Moser, C. O. N. (2015). *Gender, Asset Accumulation and Just Cities*. [https://doi.org/https://doi.org/10.4324/9781315776118 Pages](https://doi.org/https://doi.org/10.4324/9781315776118)

Onyoin, M., & Bovis, C. H. (2021). *Social Construction of Institutional Complementation in Cross Sector Collaborations: An Empirical Exploration of a Public Private Partnership Case*. 8(2).

Pierre, J. O. N. (2011). *THE POLITICS OF URBAN GOVERNANCE*. <https://doi.org/10.1007/978-1-137-28555-3>

Rosairo, R. (2022). Qualitative research as a methodological choice. *Journal of Agricultural*

*Sciences – Sri Lanka, 17.* <https://doi.org/10.4038/jas.v17i3.9916>

Solarino, A. M., & Aguinis, H. (2021). *Challenges and Best-practice Recommendations for Designing and Conducting Interviews with Elite Informants.* May. <https://doi.org/10.1111/joms.12620>

Sugathan, N., & Prakash, P. V. P. (2024). *Diverse Facets of Sustainability in Slums.* 1–10. <https://doi.org/10.55041/IJSREM29217>

Titov, E. (2021). Urban Governance: Concept And Modern Research. *Public Administration Issues.*

To, C. K. M., & Ko, K. K. B. (2016). Problematizing the collaboration process in a knowledge-development context. *Journal of Business Research, 69*(5), 1604–1609. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2015.10.025>

UN-Habitat. (2016). *URBANIZATION AND DEVELOPMENT Emerging Futures.*

Viera, C. A. (2023). CASE STUDY AS A QUALITATIVE RESEARCH METHODOLOGY. *Performance Improvement Journal.* <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:264322944>