

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGANAN KAWASAN KUMUH DALAM PERSPEKTIF PEMERINTAHAN DAERAH MELALUI PROGRAM KOTAKU DI KOTA TERNATE

Policy Implementation of Slum Settlement Management from a Local Government Perspective through the City Without Slums (KOTAKU) Program in Ternate City

Muhammad Eko
Duhumona¹
Julfi Jamil^{1*}
Laily Ramadhany Can¹
Sahrany A.Hirto¹
Darwin Abd Radjak¹
Muhamad Jani¹

¹Universitas Muhammadiyah
Maluku Utara, Ternate

*corresponding author:
julfijamil1978@gmail.com

Abstrak

Penanganan kawasan kumuh merupakan salah satu tantangan utama pembangunan perkotaan yang memerlukan implementasi kebijakan secara efektif melalui kolaborasi berbagai pemangku kepentingan. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan penanganan kawasan kumuh melalui Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) di Kota Ternate. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Informan dipilih secara purposive, sedangkan analisis data menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Program KOTAKU telah berjalan cukup efektif dengan capaian sekitar 75%. Keberhasilan program didukung oleh koordinasi antarlembaga, pendanaan, pendampingan, dan partisipasi masyarakat. Namun, keberlanjutan program masih menghadapi kendala berupa pemeliharaan infrastruktur, koordinasi kegiatan skala kawasan, serta karakteristik geografis wilayah. Penelitian ini menegaskan bahwa efektivitas implementasi tidak hanya dipengaruhi oleh desain kebijakan, tetapi juga oleh kapasitas tata kelola pemerintah daerah dalam membangun kolaborasi dan memastikan keberlanjutan program.

Kata Kunci:
Kebijakan
Program KOTAKU
Kawasan kumuh
Pemerintahan daerah
Kolaboratif

Keywords:
Policy
KOTAKU Program
Slum settlements
Local government
Collaborative

Abstract

Urban slum management remains a major challenge in urban development, requiring effective policy implementation through multi-stakeholder collaboration. This study aims to analyze the implementation of slum settlement management policy through the City Without Slums (KOTAKU) Program in Ternate City, Indonesia. A descriptive qualitative approach was employed using interviews, observations, and document analysis. Informants were selected purposively, while data were analyzed using the interactive model of Miles, Huberman, and Saldaña. The findings indicate that the KOTAKU Program has been implemented relatively effectively, achieving approximately 75% of its planned targets. Successful implementation was supported by inter-agency coordination, adequate funding, continuous facilitation, and active community participation. Nevertheless, program sustainability remains constrained by infrastructure maintenance, coordination of area-scale interventions, and the geographical characteristics of the region. The study concludes that effective implementation depends not only on policy design but also on the local government's governance capacity to foster collaboration and ensure program sustainability.



© year The Authors. Published by Penerbit Forind. This is Open Access article under the CC-BY-SA License (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>). Link: <https://jadment.forindpress.com/index.php/jadment>

Submit: 22-07-2026

Accepted: 01-08-2026

Published: 04-08-2026

PENDAHULUAN

Pembangunan perkotaan merupakan salah satu urusan strategis pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui penyediaan infrastruktur dasar, pelayanan publik, dan lingkungan permukiman yang layak huni (UN-Habitat, 2022; OECD, 2023). Dinamika urbanisasi yang terus meningkat membawa konsekuensi terhadap

bertambahnya kebutuhan ruang, perumahan, dan pelayanan dasar sehingga menuntut pemerintah daerah memiliki kapasitas yang memadai dalam mengelola pembangunan perkotaan secara berkelanjutan (United Nations, 2023; World Bank, 2023). Urbanisasi yang tidak diimbangi dengan tata kelola yang efektif berpotensi mempercepat munculnya kawasan permukiman kumuh

sebagai salah satu persoalan pembangunan daerah (UN-Habitat, 2022; Mahabir et al., 2021).

Permukiman kumuh tidak hanya mencerminkan keterbatasan kualitas fisik lingkungan, tetapi juga menunjukkan belum optimalnya implementasi kebijakan publik dalam penyediaan pelayanan dasar perkotaan (UN-Habitat, 2022). Permasalahan tersebut berkaitan dengan rendahnya kualitas infrastruktur, keterbatasan akses air minum dan sanitasi, pengelolaan persampahan, drainase, serta lemahnya koordinasi antaraktor pembangunan (World Bank, 2023; OECD, 2023). Oleh karena itu, penanganan kawasan kumuh tidak lagi dipahami sebagai pembangunan fisik semata, melainkan sebagai bagian dari tata kelola pemerintahan daerah yang menuntut koordinasi kelembagaan, kolaborasi lintas sektor, dan partisipasi masyarakat secara berkelanjutan (Pierre & Peters, 2020; Bryson et al., 2024).

Dalam perspektif administrasi publik, keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kemampuan organisasi publik menerjemahkan tujuan kebijakan ke dalam tindakan nyata (Hill & Hupe, 2022; Peters, 2021). Pemerintah daerah memegang peranan sentral sebagai aktor implementasi karena memiliki kewenangan dalam perencanaan, penganggaran, koordinasi, pengawasan, dan pemberdayaan masyarakat (Pierre & Peters, 2020). Dengan demikian, efektivitas kebijakan penanganan kawasan kumuh tidak hanya ditentukan oleh substansi kebijakan nasional, tetapi juga oleh kapasitas pemerintah daerah dalam membangun tata kelola kolaboratif yang mampu mengintegrasikan berbagai pemangku kepentingan untuk mencapai tujuan pembangunan perkotaan (Bryson et al., 2024; Emerson & Nabatchi, 2018).

Sebagai salah satu kebijakan strategis pemerintah, Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) dikembangkan untuk mempercepat penanganan kawasan kumuh melalui pendekatan kolaboratif antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat,

sektor swasta, dan kelompok masyarakat sipil (Kementerian PUPR, 2020). Program ini tidak hanya berorientasi pada peningkatan kualitas infrastruktur permukiman, tetapi juga mendorong penguatan kapasitas kelembagaan daerah, sinergi lintas organisasi, dan pemberdayaan masyarakat sebagai prasyarat keberlanjutan hasil pembangunan (World Bank, 2020). Berbagai penelitian menunjukkan bahwa keberhasilan Program KOTAKU sangat dipengaruhi oleh kualitas jaringan kebijakan, kolaborasi antarlembaga, dan komitmen pemerintah daerah dalam mengoordinasikan seluruh aktor yang terlibat (Widati et al., 2023; Zubaidah et al., 2023; Murtiono et al., 2024).

Kota Ternate merupakan salah satu daerah yang melaksanakan Program KOTAKU sebagai instrumen penanganan kawasan kumuh. Karakteristik wilayah kepulauan, keterbatasan ruang perkotaan, dan pertumbuhan kawasan permukiman menjadikan penanganan kawasan kumuh sebagai salah satu agenda penting Pemerintah Kota Ternate (BPS Kota Ternate, 2024). Pelaksanaan Program KOTAKU telah memberikan kontribusi terhadap peningkatan kualitas permukiman melalui pembangunan infrastruktur dasar dan pemberdayaan masyarakat (Direktorat Jenderal Cipta Karya, 2021). Namun demikian, masih terdapat tantangan berupa keberlanjutan pemeliharaan infrastruktur, koordinasi lintas perangkat daerah, serta konsistensi partisipasi masyarakat dalam menjaga hasil pembangunan (World Bank, 2020; UN-Habitat, 2022).

Penelitian mengenai Program KOTAKU telah banyak dilakukan dengan berbagai perspektif. Widati et al. (2023) menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi KOTAKU di kawasan bantaran Sungai Gajah Wong dipengaruhi oleh sinergi pemerintah daerah dengan masyarakat melalui pola kemitraan yang mampu mengurangi konflik implementasi. Penelitian Zubaidah et al. (2023) menjelaskan bahwa efektivitas Program KOTAKU di Kota Palembang ditentukan oleh kekuatan policy network yang menghubungkan pemerintah,

masyarakat, dan aktor nonpemerintah dalam proses implementasi. Murtiono et al. (2024) menegaskan bahwa pendekatan sustainable urban governance menjadi faktor penting dalam mendukung keberhasilan pengelolaan kawasan kumuh melalui Program KOTAKU. Penelitian lain juga menunjukkan bahwa keberhasilan program lebih ditentukan oleh kualitas kolaborasi antarpemangku kepentingan daripada sekadar capaian pembangunan fisik.

Meskipun demikian, sebagian besar penelitian terdahulu masih memosisikan Program KOTAKU sebagai objek implementasi program atau mengkaji aspek kolaborasi, partisipasi masyarakat, dan jaringan kebijakan secara parsial. Penelitian-penelitian tersebut belum banyak menempatkan pemerintah daerah sebagai aktor utama implementasi kebijakan yang menentukan keberhasilan penanganan kawasan kumuh melalui fungsi koordinasi, pengelolaan sumber daya, integrasi kebijakan, dan tata kelola pemerintahan (Hill & Hupe, 2022; Pierre & Peters, 2020). Dengan demikian, masih terdapat ruang pengembangan kajian yang menghubungkan implementasi kebijakan penanganan kawasan kumuh dengan perspektif pemerintahan daerah secara lebih komprehensif.

Berdasarkan kesenjangan tersebut, penelitian ini menawarkan perspektif yang berbeda dengan menganalisis implementasi kebijakan penanganan kawasan kumuh melalui Program KOTAKU dari sudut pandang pemerintahan daerah. Novelty penelitian terletak pada penempatan pemerintah daerah sebagai aktor utama implementasi kebijakan, bukan hanya sebagai pelaksana program. Penelitian ini menjelaskan bahwa keberhasilan penanganan kawasan kumuh merupakan hasil interaksi antara kapasitas kelembagaan pemerintah daerah, koordinasi lintas organisasi perangkat daerah, tata kelola kolaboratif, dan partisipasi masyarakat dalam mendukung keberlanjutan pembangunan kawasan permukiman. Temuan tersebut diharapkan dapat memperkaya kajian implementasi

kebijakan dalam administrasi publik sekaligus memberikan rekomendasi bagi pemerintah daerah dalam memperkuat tata kelola penanganan kawasan kumuh.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan penanganan kawasan kumuh dalam perspektif pemerintahan daerah melalui Program KOTAKU di Kota Ternate serta mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasinya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian bertujuan memahami secara mendalam implementasi kebijakan penanganan kawasan kumuh dalam perspektif pemerintahan daerah melalui Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) di Kota Ternate. Pendekatan ini memungkinkan peneliti mengungkap dinamika implementasi kebijakan, hubungan antaraktor, serta berbagai faktor yang memengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan berdasarkan pengalaman dan pandangan para informan. Pendekatan kualitatif juga sesuai untuk mengeksplorasi fenomena implementasi kebijakan dalam konteks sosial dan kelembagaan secara komprehensif (Miles et al., 2014; Creswell & Poth, 2018).

Penelitian dilaksanakan di Kota Ternate, Provinsi Maluku Utara, yang merupakan salah satu daerah pelaksana Program KOTAKU. Pemilihan lokasi dilakukan secara purposive dengan mempertimbangkan bahwa Kota Ternate memiliki karakteristik wilayah kepulauan, tingkat kepadatan permukiman yang tinggi, serta telah melaksanakan kebijakan penanganan kawasan kumuh melalui Program KOTAKU. Kondisi tersebut menjadikan Kota Ternate relevan sebagai lokasi untuk menganalisis implementasi kebijakan penanganan kawasan kumuh dalam perspektif pemerintahan daerah.

Informan penelitian dipilih menggunakan purposive sampling, yaitu berdasarkan pengetahuan, keterlibatan, dan tanggung jawab mereka dalam pelaksanaan Program KOTAKU. Informan terdiri atas pejabat Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (DPUPR) Kota Ternate, Koordinator Kota Program KOTAKU, fasilitator lapangan, aparat kelurahan, pengurus Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM), serta masyarakat penerima manfaat program. Pemilihan informan tersebut bertujuan memperoleh informasi yang komprehensif mengenai proses implementasi kebijakan dari perspektif pemerintah maupun masyarakat.

Data penelitian terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam (in-depth interview) dengan para informan, serta observasi terhadap pelaksanaan Program KOTAKU di lokasi penelitian. Sementara itu, data sekunder diperoleh melalui studi dokumentasi berupa laporan pelaksanaan Program KOTAKU, dokumen perencanaan daerah, regulasi, laporan kegiatan, serta berbagai dokumen lain yang berkaitan dengan penanganan kawasan kumuh di Kota Ternate.

Pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik, yaitu observasi, wawancara mendalam, dan dokumentasi. Observasi dilakukan untuk memperoleh gambaran mengenai kondisi kawasan permukiman dan pelaksanaan program di lapangan. Wawancara mendalam digunakan untuk menggali informasi mengenai implementasi kebijakan, koordinasi antarorganisasi, dukungan sumber daya, komunikasi, serta faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan Program KOTAKU. Dokumentasi dimanfaatkan untuk melengkapi dan memverifikasi informasi yang diperoleh melalui observasi dan wawancara.

Analisis data menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña, yang meliputi kondensasi data (data condensation), penyajian data (data display), serta penarikan dan verifikasi kesimpulan (drawing and

verifying conclusions). Analisis dilakukan secara simultan sejak proses pengumpulan data hingga penelitian selesai sehingga memungkinkan peneliti melakukan reduksi, pengelompokan, interpretasi, dan verifikasi data secara terus-menerus untuk memperoleh temuan yang valid dan mendalam (Miles et al., 2014).

Keabsahan data diuji melalui triangulasi sumber dan triangulasi teknik. Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan informasi yang diperoleh dari berbagai informan, sedangkan triangulasi teknik dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi. Selain itu, peneliti melakukan member checking kepada beberapa informan untuk memastikan kesesuaian antara hasil interpretasi peneliti dengan informasi yang disampaikan selama proses penelitian. Langkah tersebut dilakukan untuk meningkatkan kredibilitas, konsistensi, dan keabsahan temuan penelitian.

HASIL

Implementasi Kebijakan Penanganan Kawasan Kumuh Melalui Program KOTAKU

Implementasi kebijakan penanganan kawasan kumuh melalui Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) di Kota Ternate dilaksanakan melalui kolaborasi antara Pemerintah Kota Ternate, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (DPUPR), Kelompok Kerja Perumahan dan Kawasan Permukiman (Pokja PKP), pemerintah kelurahan, tim pendamping, serta masyarakat sebagai pelaksana di tingkat komunitas. Pelaksanaan program menggunakan dua pendekatan, yaitu kegiatan skala lingkungan berbasis partisipasi masyarakat dan kegiatan skala kawasan yang melibatkan koordinasi lintas sektor.

Berdasarkan hasil penelitian, tingkat capaian implementasi Program KOTAKU mencapai sekitar 75%. Sebagian besar target program telah direalisasikan melalui pembangunan infrastruktur lingkungan, sedangkan sebagian kegiatan pada skala kawasan belum

dapat diselesaikan karena masih berada pada tahap perencanaan teknis dan proses pengadaan.

Tabel 1. Tingkat Capaian Implementasi Program KOTAKU di Kota Ternate

Komponen Program	Target	Realisasi	Keterangan
Implementasi Program	100%	75%	Sebagian besar kegiatan terlaksana
Skala Lingkungan	100%	90%	Infrastruktur lingkungan selesai dibangun
Skala Kawasan	100%	50%	Sebagian kegiatan masih tahap perencanaan dan tender

Sumber: Hasil penelitian, 2026.

Capaian tersebut diperkuat oleh hasil wawancara dengan Sekretaris Pendamping Program yang menyatakan bahwa realisasi kegiatan telah sesuai dengan laporan akhir pelaksanaan Program KOTAKU.

"Hasil pencapaian program sesuai pada laporan final program. Laporan tersebut merupakan capaian yang dilakukan dalam Program KOTAKU." (Sekretaris Pendamping Program, 26 Desember 2025).

Pada skala lingkungan, pembangunan difokuskan pada penyediaan dan perbaikan jalan lingkungan, drainase, sanitasi, serta ruang terbuka publik. Seluruh kegiatan dilaksanakan melalui mekanisme partisipatif dengan melibatkan masyarakat sejak tahap perencanaan hingga pemeliharaan hasil pembangunan. Sebaliknya, kegiatan skala kawasan menunjukkan capaian yang lebih rendah karena memerlukan proses administrasi, koordinasi, dan persiapan teknis yang lebih kompleks.

Faktor Pendukung Implementasi Program KOTAKU

Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi Program KOTAKU di Kota Ternate didukung oleh lima faktor utama, yaitu koordinasi kelembagaan, dukungan pendanaan, partisipasi masyarakat, pendampingan program, dan dukungan pemerintah kelurahan.

Tabel 2. Faktor Pendukung Implementasi Program KOTAKU

Faktor Pendukung	Temuan Penelitian
Koordinasi kelembagaan	Sinergi lintas OPD berjalan baik
Pendanaan	Didukung pembiayaan Bank Dunia
Partisipasi masyarakat	Terlibat sejak perencanaan hingga pemeliharaan
Pendampingan	Pendamping aktif melakukan pemberdayaan
Pemerintah kelurahan	Memfasilitasi koordinasi dan sosialisasi

Sumber: Hasil penelitian, 2026.

Koordinasi lintas perangkat daerah menjadi salah satu faktor yang paling dominan. Program tidak dijalankan oleh satu organisasi saja, tetapi melibatkan berbagai perangkat daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

"Dalam proses implementasi program ini bukan hanya satu dinas, tetapi ada beberapa OPD yang terlibat di dalamnya...." (Sekretaris Pokja PKP Kota Ternate, 15 Januari 2026).

Selain dukungan kelembagaan, pendanaan yang relatif stabil memungkinkan pembangunan infrastruktur dasar dilakukan secara berkelanjutan. Program juga memperlihatkan tingginya tingkat partisipasi masyarakat. Masyarakat tidak hanya menjadi penerima manfaat, tetapi berperan dalam mengidentifikasi kebutuhan, menyusun rencana kegiatan, melaksanakan pembangunan, hingga menjaga hasil pembangunan.

Temuan penelitian juga menunjukkan bahwa pemerintah kelurahan berperan aktif memfasilitasi koordinasi dengan tim pendamping sehingga berbagai kegiatan pembangunan, seperti pembangunan jalan lingkungan, drainase, dan rehabilitasi rumah tidak layak huni, memperoleh dukungan masyarakat yang tinggi. Kondisi tersebut mendorong pelaksanaan program berjalan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Faktor Penghambat Implementasi Program KOTAKU

Meskipun implementasi Program KOTAKU menunjukkan capaian yang cukup baik, penelitian

menemukan beberapa hambatan yang memengaruhi keberlanjutan program.

Tabel 3. Faktor Penghambat Implementasi Program KOTAKU

Faktor Penghambat	Dampak
Pemeliharaan pascaprogram	Infrastruktur mengalami kerusakan
Pola pikir masyarakat	Partisipasi belum berkelanjutan
Kondisi geografis	Genangan pada kawasan pesisir
Administrasi proyek kawasan	Sebagian kegiatan belum terealisasi

Sumber: Hasil penelitian, 2026.

Hambatan yang paling banyak disampaikan oleh informan berkaitan dengan aspek pemeliharaan hasil pembangunan. Infrastruktur yang telah dibangun belum seluruhnya memperoleh pemeliharaan secara berkelanjutan setelah program selesai dilaksanakan.

"Tantangan pascaprogram yaitu untuk pemeliharannya tidak ada. Ketika program sudah selesai sudah tidak lagi melakukan pemeliharaan sehingga pada akhirnya dia rusak." (Pendamping Program, 12 Januari 2026).

Hambatan lainnya berasal dari karakteristik sebagian masyarakat yang masih berorientasi pada manfaat jangka pendek sehingga proses pemberdayaan memerlukan waktu yang lebih panjang. Selain itu, kondisi geografis Kota Ternate sebagai wilayah pesisir menyebabkan beberapa kawasan tetap mengalami genangan ketika hujan bertepatan dengan pasang air laut. Faktor tersebut membatasi efektivitas beberapa kegiatan penanganan kawasan kumuh meskipun intervensi fisik telah dilakukan.

Penelitian juga menunjukkan bahwa sebagian kegiatan skala kawasan belum dapat direalisasikan karena masih berada pada tahap perencanaan dan pengadaan. Di samping itu, tim pendamping menghadapi tantangan dalam memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai tujuan Program KOTAKU, khususnya pada wilayah yang belum ditetapkan sebagai kawasan kumuh sehingga tidak memperoleh intervensi fisik.

PEMBAHASAN

Implementasi Program KOTAKU dalam Perspektif Implementasi Kebijakan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) di Kota Ternate telah memberikan kontribusi nyata terhadap upaya penanganan kawasan kumuh melalui pembangunan infrastruktur dasar dan pemberdayaan masyarakat. Tingkat capaian program sebesar sekitar 75% mengindikasikan bahwa sebagian besar kegiatan berhasil direalisasikan, terutama pada kegiatan skala lingkungan yang mencapai sekitar 90%, sedangkan kegiatan skala kawasan baru terealisasi sekitar 50% karena masih menghadapi kendala administratif, teknis, dan koordinasi lintas sektor.

Temuan tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh keberadaan kebijakan itu sendiri, tetapi juga oleh kemampuan aktor pelaksana dalam menerjemahkan tujuan kebijakan ke dalam tindakan nyata di lapangan. Mazmanian dan Sabatier (1983) menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh tiga kelompok variabel, yaitu karakteristik masalah, kemampuan kebijakan dalam menstruktur proses implementasi, dan variabel lingkungan yang memengaruhi pelaksanaan kebijakan. Ketiga dimensi tersebut tampak pada implementasi Program KOTAKU di Kota Ternate.

Dari aspek karakteristik masalah, penelitian menemukan bahwa penanganan kawasan kumuh merupakan persoalan yang bersifat multidimensional karena tidak hanya berkaitan dengan penyediaan infrastruktur permukiman, tetapi juga menyangkut perilaku masyarakat, keterbatasan ruang perkotaan, kondisi geografis wilayah kepulauan, serta koordinasi antarinstansi pemerintah. Karakteristik tersebut menyebabkan implementasi Program KOTAKU membutuhkan pendekatan yang lebih komprehensif dibandingkan program pembangunan fisik pada umumnya. Hal ini menjelaskan mengapa kegiatan skala

lingkungan lebih cepat direalisasikan dibandingkan kegiatan skala kawasan yang memerlukan koordinasi lintas sektor dan penyelesaian berbagai persoalan administratif.

Pada dimensi kemampuan kebijakan dalam menstruktur implementasi, Program KOTAKU menunjukkan adanya mekanisme kelembagaan yang relatif jelas melalui pembagian peran antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, Pokja Perumahan dan Kawasan Permukiman (Pokja PKP), pemerintah kelurahan, serta tim pendamping. Struktur implementasi tersebut memungkinkan pelaksanaan program berlangsung secara sistematis mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pendampingan masyarakat. Dukungan kelembagaan tersebut diperkuat dengan adanya pembiayaan program yang relatif stabil sehingga pembangunan infrastruktur dasar dapat dilaksanakan secara berkelanjutan.

Namun demikian, hasil penelitian juga menunjukkan bahwa struktur implementasi yang telah tersusun dengan baik belum sepenuhnya mampu menjamin tercapainya seluruh target program. Masih adanya kegiatan skala kawasan yang tertunda memperlihatkan bahwa keberhasilan implementasi juga dipengaruhi oleh kapasitas administratif pemerintah daerah dalam mengelola proses pengadaan, koordinasi lintas organisasi, dan penyelesaian berbagai persoalan teknis di lapangan. Dengan kata lain, desain kebijakan yang baik tetap memerlukan kapasitas organisasi yang memadai agar dapat diterjemahkan menjadi hasil pembangunan yang optimal.

Temuan penelitian ini memperkuat pandangan Hill dan Hupe (2022) bahwa implementasi kebijakan merupakan proses yang dinamis karena dipengaruhi oleh interaksi berbagai organisasi, sumber daya, dan lingkungan kebijakan. Oleh sebab itu, keberhasilan implementasi tidak dapat diukur hanya dari tingkat kepatuhan terhadap prosedur, tetapi juga dari kemampuan

organisasi pelaksana dalam menyesuaikan kebijakan dengan kondisi lokal.

Selain itu, penelitian ini juga menunjukkan bahwa implementasi Program KOTAKU di Kota Ternate tidak hanya berorientasi pada pencapaian target fisik, tetapi juga diarahkan untuk meningkatkan kualitas permukiman melalui pemberdayaan masyarakat. Pendekatan tersebut sejalan dengan tujuan utama Program KOTAKU sebagai program nasional yang menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama dalam pembangunan kawasan permukiman. Dengan demikian, implementasi kebijakan tidak sekadar menghasilkan infrastruktur baru, tetapi juga membangun kapasitas sosial masyarakat dalam mengelola lingkungan permukiman secara berkelanjutan.

Hasil penelitian ini memiliki kesamaan dengan penelitian Nurhasanah (2019) yang menemukan bahwa keberhasilan Program KOTAKU ditentukan oleh keterlibatan masyarakat dalam seluruh tahapan pelaksanaan program. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa pendekatan berbasis masyarakat mampu meningkatkan efektivitas pembangunan infrastruktur sekaligus memperkuat rasa memiliki masyarakat terhadap hasil pembangunan. Akan tetapi, penelitian di Kota Ternate memberikan temuan tambahan bahwa efektivitas implementasi juga dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah daerah dalam mengoordinasikan berbagai organisasi pelaksana, sehingga perspektif pemerintahan daerah menjadi faktor yang lebih menonjol dibandingkan penelitian sebelumnya.

Temuan penelitian ini juga mendukung hasil penelitian Ilhami (2023) yang menyimpulkan bahwa keberhasilan Program KOTAKU sangat bergantung pada kolaborasi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan berbagai pemangku kepentingan lainnya. Di Kota Ternate, kolaborasi tersebut terlihat melalui keterlibatan aktif DPUPR, Pokja PKP, pemerintah kelurahan, tim pendamping, serta masyarakat dalam

setiap tahapan implementasi program. Kolaborasi tersebut memungkinkan berbagai keputusan teknis maupun administratif diselesaikan secara bersama sehingga mendukung pencapaian tujuan program.

Di sisi lain, hasil penelitian ini berbeda dengan penelitian Kamil et al. (2021) yang menemukan bahwa implementasi Program KOTAKU di Kota Bandung masih menghadapi lemahnya mekanisme pengendalian program akibat tidak adanya standar operasional pengawasan yang jelas dan perubahan perencanaan selama pelaksanaan kegiatan. Pada penelitian ini, persoalan utama bukan terletak pada lemahnya sistem pengendalian, tetapi lebih banyak dipengaruhi oleh kompleksitas kegiatan skala kawasan serta karakteristik wilayah Kota Ternate sebagai kota kepulauan. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh konteks lokal sehingga efektivitas suatu kebijakan tidak dapat dilepaskan dari karakteristik wilayah tempat kebijakan tersebut dilaksanakan.

Secara keseluruhan, hasil penelitian memperlihatkan bahwa implementasi Program KOTAKU di Kota Ternate telah berjalan sesuai dengan tujuan utama kebijakan, yaitu meningkatkan kualitas permukiman dan mengurangi kawasan kumuh melalui pendekatan kolaboratif berbasis masyarakat. Meskipun demikian, pencapaian implementasi masih belum optimal karena sebagian kegiatan skala kawasan belum terealisasi secara penuh. Oleh karena itu, peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah, penguatan koordinasi lintas sektor, dan penyederhanaan mekanisme administrasi menjadi aspek penting untuk meningkatkan efektivitas implementasi Program KOTAKU pada masa mendatang.

Peran Pemerintah Daerah dalam Tata Kelola Penanganan Kawasan Kumuh

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Ternate memegang peranan sentral dalam

mengoordinasikan implementasi Program KOTAKU melalui DPUPR sebagai organisasi pelaksana utama yang bekerja bersama Pokja PKP, pemerintah kelurahan, tim pendamping, dan masyarakat. Pola pelaksanaan tersebut menunjukkan bahwa penanganan kawasan kumuh tidak lagi dilaksanakan secara sektoral, melainkan melalui tata kelola kolaboratif yang melibatkan berbagai aktor sesuai dengan fungsi dan kewenangannya.

Perspektif *governance* menjelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan modern tidak lagi bertumpu pada dominasi pemerintah sebagai aktor tunggal, melainkan pada kemampuan membangun jejaring kerja sama antarpemangku kepentingan (Rhodes, 1996; Pierre & Peters, 2020). Dalam konteks penelitian ini, pemerintah daerah berperan sebagai koordinator (*steering*) yang mengintegrasikan sumber daya, menyelaraskan kepentingan para aktor, serta memastikan implementasi kebijakan berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Peran tersebut tercermin dari keterlibatan berbagai organisasi perangkat daerah dalam mendukung pelaksanaan Program KOTAKU, mulai dari perencanaan, penyediaan anggaran pendamping, koordinasi teknis, hingga pengawasan pelaksanaan program.

Koordinasi lintas organisasi menjadi salah satu kekuatan utama implementasi Program KOTAKU di Kota Ternate. Temuan penelitian menunjukkan bahwa keberadaan Pokja PKP mampu menjadi forum koordinasi yang mempertemukan berbagai organisasi pemerintah dengan tim pendamping dan pemerintah kelurahan dalam menyusun prioritas penanganan kawasan kumuh. Mekanisme tersebut memperlihatkan bahwa pemerintah daerah tidak hanya menjalankan fungsi administratif, tetapi juga menjalankan fungsi integratif dalam membangun sinergi antarlembaga.

Dari perspektif administrasi publik, temuan ini menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi Program KOTAKU di Kota Ternate lebih ditentukan oleh kapasitas tata kelola pemerintahan daerah

dibandingkan semata-mata oleh ketersediaan sumber daya fisik. Artinya, semakin baik koordinasi kelembagaan, semakin tinggi pula peluang tercapainya tujuan kebijakan. Temuan ini sekaligus memperkuat novelty penelitian, yaitu bahwa keberhasilan implementasi Program KOTAKU di Kota Ternate tidak hanya dipengaruhi oleh partisipasi masyarakat sebagaimana banyak ditemukan dalam penelitian terdahulu, tetapi juga oleh kemampuan pemerintah daerah membangun tata kelola kolaboratif yang mampu mengintegrasikan berbagai aktor dalam penanganan kawasan kumuh. Dengan demikian, pemerintah daerah berfungsi bukan hanya sebagai pelaksana kebijakan nasional, tetapi sebagai aktor strategis yang menentukan efektivitas implementasi kebijakan di tingkat lokal.

Partisipasi Masyarakat, Tantangan Implementasi, dan Implikasi bagi Pemerintah Daerah

Salah satu temuan penting penelitian ini adalah bahwa partisipasi masyarakat menjadi faktor yang berkontribusi terhadap keberhasilan implementasi Program KOTAKU di Kota Ternate. Masyarakat tidak hanya berperan sebagai penerima manfaat, tetapi juga terlibat dalam proses identifikasi kebutuhan, perencanaan kegiatan, pelaksanaan pembangunan, hingga pemeliharaan hasil pembangunan. Pola tersebut menunjukkan bahwa implementasi Program KOTAKU telah mengadopsi pendekatan *community-based development*, yaitu model pembangunan yang menempatkan masyarakat sebagai subjek utama dalam proses pembangunan.

Keterlibatan masyarakat tersebut memperlihatkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kapasitas organisasi pemerintah, tetapi juga oleh kemampuan membangun hubungan kolaboratif dengan masyarakat sebagai pemangku kepentingan utama. Arnstein (1969) menjelaskan bahwa kualitas partisipasi masyarakat ditentukan oleh tingkat

keterlibatan warga dalam proses pengambilan keputusan. Semakin tinggi tingkat partisipasi, semakin besar peluang terciptanya rasa memiliki (*sense of ownership*) terhadap hasil pembangunan sehingga mendorong keberlanjutan program. Dalam konteks penelitian ini, keterlibatan masyarakat sejak tahap perencanaan hingga pelaksanaan menunjukkan bahwa Program KOTAKU telah melampaui pola pembangunan yang bersifat *top-down* menuju pendekatan yang lebih partisipatif.

Meskipun demikian, penelitian ini juga menemukan bahwa tingginya partisipasi masyarakat pada tahap pelaksanaan belum sepenuhnya diikuti oleh komitmen dalam menjaga keberlanjutan hasil pembangunan. Salah satu hambatan yang paling dominan adalah lemahnya pemeliharaan infrastruktur setelah program selesai dilaksanakan. Beberapa sarana dan prasarana yang telah dibangun mengalami penurunan kualitas karena belum terdapat mekanisme pemeliharaan yang terstruktur maupun pembagian tanggung jawab yang jelas antara pemerintah dan masyarakat. Temuan ini menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tidak cukup diukur dari pencapaian output pembangunan, tetapi juga harus mempertimbangkan keberlanjutan (*sustainability*) manfaat yang dihasilkan.

Selain persoalan pemeliharaan, kondisi geografis Kota Ternate sebagai wilayah kepulauan turut memengaruhi efektivitas implementasi Program KOTAKU. Karakteristik wilayah pesisir menyebabkan beberapa kawasan masih rentan mengalami genangan meskipun telah dilakukan pembangunan drainase dan infrastruktur dasar. Di sisi lain, sebagian kegiatan skala kawasan belum dapat direalisasikan secara optimal karena memerlukan koordinasi lintas sektor, proses administrasi, dan perencanaan teknis yang lebih kompleks dibandingkan kegiatan berbasis lingkungan. Temuan ini memperkuat pandangan Mazmanian dan Sabatier (1983) bahwa kondisi sosial, ekonomi, dan lingkungan merupakan

variabel eksternal yang dapat memengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

Apabila dibandingkan dengan penelitian terdahulu, hasil penelitian ini memberikan perspektif yang lebih luas. Penelitian mengenai Program KOTAKU umumnya menekankan pentingnya partisipasi masyarakat sebagai faktor keberhasilan implementasi. Namun, penelitian ini menunjukkan bahwa efektivitas program juga sangat dipengaruhi oleh kapasitas pemerintah daerah dalam menjaga kesinambungan program setelah intervensi fisik selesai dilaksanakan. Dengan demikian, tantangan implementasi tidak lagi hanya berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan pembangunan, tetapi juga dengan kemampuan membangun tata kelola pascaprogram yang mampu menjamin keberlanjutan manfaat bagi masyarakat.

Implikasi penelitian ini bagi pemerintah daerah adalah perlunya memperkuat tata kelola kolaboratif melalui mekanisme pemeliharaan infrastruktur yang melibatkan pemerintah kelurahan, kelompok masyarakat, dan organisasi perangkat daerah secara berkelanjutan. Selain itu, penguatan kapasitas kelembagaan Pokja Perumahan dan Kawasan Permukiman, peningkatan edukasi masyarakat mengenai pentingnya pemeliharaan lingkungan, serta integrasi Program KOTAKU dengan perencanaan pembangunan daerah menjadi langkah strategis untuk meningkatkan efektivitas kebijakan penanganan kawasan kumuh. Dengan demikian, implementasi Program KOTAKU tidak hanya mampu mencapai target pembangunan fisik, tetapi juga mewujudkan tata kelola kawasan permukiman yang berkelanjutan, partisipatif, dan adaptif terhadap karakteristik lokal Kota Ternate.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penanganan kawasan kumuh melalui Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) di Kota Ternate telah berjalan dengan cukup efektif dalam mendukung

peningkatan kualitas permukiman dan pengurangan kawasan kumuh. Capaian implementasi yang mencapai sekitar 75% mencerminkan bahwa sebagian besar target program berhasil direalisasikan, terutama pada kegiatan skala lingkungan yang berbasis partisipasi masyarakat. Sebaliknya, pelaksanaan kegiatan skala kawasan masih menghadapi berbagai kendala administratif, teknis, dan koordinasi lintas sektor sehingga realisasinya belum optimal. Temuan ini menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kejelasan desain kebijakan, tetapi juga oleh kapasitas kelembagaan pemerintah daerah dalam mengoordinasikan berbagai aktor yang terlibat.

Penelitian ini juga menemukan bahwa keberhasilan implementasi Program KOTAKU didukung oleh sinergi antarlembaga, ketersediaan pendanaan, pendampingan yang berkelanjutan, serta tingginya partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan program. Namun demikian, keberlanjutan hasil pembangunan masih menjadi tantangan, terutama terkait pemeliharaan infrastruktur, belum meratanya kesadaran masyarakat dalam menjaga lingkungan, serta karakteristik geografis Kota Ternate sebagai wilayah kepulauan yang memengaruhi efektivitas penanganan kawasan kumuh. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pencapaian target fisik perlu diimbangi dengan penguatan tata kelola pascaprogram agar manfaat pembangunan dapat dipertahankan secara berkelanjutan.

Secara teoretis, penelitian ini memperkaya kajian implementasi kebijakan dengan menunjukkan bahwa efektivitas Program KOTAKU tidak hanya dipengaruhi oleh faktor implementasi sebagaimana dijelaskan oleh Mazmanian dan Sabatier, tetapi juga oleh kapasitas governance pemerintah daerah dalam membangun kolaborasi antarorganisasi dan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu memperkuat koordinasi lintas sektor, membangun mekanisme pemeliharaan infrastruktur berbasis komunitas, serta mengintegrasikan Program KOTAKU ke dalam

perencanaan pembangunan daerah agar penanganan kawasan kumuh dapat berlangsung secara lebih efektif, adaptif, dan berkelanjutan.

REFERENSI

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
<https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Badan Pusat Statistik Kota Ternate. (2024). *Kota Ternate dalam angka 2024*. BPS Kota Ternate.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456.
<https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2024). *Public Administration Review*.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). Sage Publications.
- Direktorat Jenderal Cipta Karya. (2021). *Petunjuk teknis pelaksanaan Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU)*. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2018). *Collaborative Governance Regimes*.
- Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, M. S. (Eds.). (2007). *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*. CRC Press.
- Hill, M., & Hupe, P. (2022). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance* (4th ed.). Sage Publications.
- Ilhami, M. (2023). Implementasi Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) dalam penanganan kawasan permukiman kumuh. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 19(2), 145–159.
- Kamil, A., Nugraha, J. T., & Suryadi. (2021). Implementasi Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) dalam penanganan kawasan kumuh di Kota Bandung. *Jurnal Administrasi Publik*, 12(1), 67–81.
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. (2020). *Rencana Strategis Direktorat Jenderal Cipta Karya Tahun 2020–2024*. Kementerian PUPR.
- Mahabir, R., et al. (2021). Kajian permukiman kumuh dan urbanisasi (artikel Scopus).
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and public policy*. Scott, Foresman and Company.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2020). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (4th ed.). Sage Publications.
- Moleong, L. J. (2021). *Metodologi penelitian kualitatif* (Edisi revisi). PT Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, R. (2021). *Public policy* (7th ed.). Elex Media Komputindo.
- Nurhasanah. (2019). Partisipasi masyarakat dalam implementasi Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU). *Jurnal Pemberdayaan Masyarakat*, 4(2), 115–128.
- OECD. (2023). *Cities for All Ages*.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2011). *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7.
- Peters, B. G. (2021). *Policy Capacity and Governance*.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2020). *Governance, politics and the state* (2nd ed.). Red Globe Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Sugiyono. (2023). *Metode penelitian kualitatif* (Edisi terbaru). Alfabeta.
- UN-Habitat. (2022). *World cities report 2022: Envisaging the future of cities*. United Nations Human Settlements Programme.

United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. United Nations.

United Nations. (2023). *The Sustainable Development Goals Report 2023*.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488.

<https://doi.org/10.1177/009539977500600404>

World Bank. (2020). *Indonesia: National slum upgrading program (KOTAKU)*. World Bank.

World Bank. (2023). *Thriving: Making Cities Green, Resilient and Inclusive in a Changing Climate*.