

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Permukiman kumuh merupakan salah satu fenomena klasik dalam dinamika pembangunan perkotaan yang mencerminkan akumulasi ketidakadilan spasial, sosial, dan ekonomi. Keberadaan kawasan kumuh menunjukkan bahwa pembangunan belum sepenuhnya menjangkau seluruh kelompok masyarakat secara merata, terutama mereka yang tinggal di wilayah marginal.

Berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) No. 14 tahun 2018, permukiman kumuh adalah kawasan tempat tinggal yang tidak memenuhi standar kelayakan minimum, baik secara fisik (bangunan, jalan, drainase), pelayanan dasar (air, sanitasi, pengelolaan limbah), maupun keamanan (proteksi kebakaran). Selaras dengan hal tersebut, Hasan *et al.* (2024) menjelaskan bahwa kawasan kumuh mencerminkan kerentanan multidimensional yang diakibatkan oleh interaksi antara kemiskinan, rendahnya pendidikan, infrastruktur yang tidak memadai, diskriminasi sosial, dan lemahnya sistem kesehatan masyarakat.

Secara teoritis, kemunculan kawasan kumuh dapat dijelaskan melalui berbagai pendekatan dalam teori pembangunan wilayah. Teori Kutub Pertumbuhan (Perroux, 1950) menegaskan bahwa pembangunan tidak terjadi secara merata, melainkan terkonsentrasi di pusat-pusat pertumbuhan tertentu. Implikasinya yaitu daerah pinggiran akan mengalami keterlambatan pembangunan dan ketertinggalan infrastruktur. Hal ini diperkuat oleh Teori Dualisme Ekonomi (Lewis, 1954) yang mengemukakan bahwa terdapat dua sektor yang berjalan secara paralel yaitu sektor modern dan sektor tradisional. Ketidakseimbangan antara kedua sektor ini mendorong perpindahan penduduk dari desa ke kota, yang bila tidak disertai dengan kesiapan kota dalam menyediakan infrastruktur dasar, akan menyebabkan terbentuknya kawasan kumuh. Lebih lanjut, Teori Pusat-Pinggiran (Friedmann, 1966) menyatakan bahwa pertumbuhan di wilayah pusat (*core*) menghasilkan marjinalisasi di wilayah perifer, sehingga menciptakan ketimpangan spasial yang pada akhirnya menciptakan segregasi sosial dan fisik dalam ruang kota.

Pemerintah Indonesia menyadari kompleksitas persoalan kawasan kumuh ini dan telah merumuskan berbagai kebijakan serta program penanganan. Sesuai Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, mengamanatkan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Kemudian Pasal 94 ayat 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menyebutkan bahwa pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh wajib dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan/atau setiap orang.

Salah satu program pemerintah untuk meningkatkan kualitas permukiman kumuh yaitu Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU), yang menjadi bagian dari upaya nasional untuk mencapai target "100-0-100", yakni 100% akses air minum, 0% kawasan kumuh, dan 100% akses sanitasi layak. Program ini mengedepankan pendekatan pembangunan berbasis masyarakat sebagai strategi utama dalam perencanaan dan pelaksanaan penataan kawasan. Melalui Surat Edaran Dirjen Cipta Karya Nomor 40 Tahun 2016, Program KOTAKU menekankan pentingnya pelibatan masyarakat dalam seluruh tahapan siklus proyek, mulai dari identifikasi masalah, perencanaan, pelaksanaan, hingga pemeliharaan hasil pembangunan.

Program KOTAKU menyediakan dana bantuan pemerintah yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur dasar permukiman seperti jalan lingkungan, drainase, sanitasi, dan penyediaan air bersih, disertai dengan pendampingan sosial, ekonomi, dan kelembagaan untuk menjamin keberlanjutan. Pendekatan ini menggeser paradigma penanganan kawasan kumuh dari yang bersifat *top-down* menjadi *bottom-up*, di mana peran pemerintah bertransformasi dari pelaksana utama menjadi fasilitator. Melalui Program KOTAKU, proses penataan kawasan dilandaskan pada hasil musyawarah kelurahan (Muskel), penyusunan Rencana Penataan Lingkungan Permukiman (RPLP) secara partisipatif, serta pelaksanaan pembangunan oleh kelompok swadaya masyarakat (KSM).

Program KOTAKU menekankan pendekatan pembangunan berbasis masyarakat yang menempatkan masyarakat sebagai aktor utama dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan. Pendekatan ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa program yang dilakukan sesuai dengan kebutuhan dan

kondisi lokal. Pendekatan pembangunan berbasis masyarakat dalam program KOTAKU selaras dengan prinsip partisipasi sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 2 ayat (4) huruf (d) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bahwa perencanaan pembangunan disusun secara partisipatif dengan melibatkan seluruh elemen masyarakat dan RPJMN 2020–2024 secara eksplisit mendorong penguatan pembangunan berbasis komunitas dan partisipasi lokal dalam rangka pengurangan kemiskinan dan ketimpangan wilayah.

Menurut Suharto (2005), Pembangunan berbasis masyarakat merupakan suatu proses pembangunan yang dilakukan dari, oleh, dan untuk masyarakat dengan tujuan untuk memperkuat kapasitas dan kemandirian masyarakat dalam mengatasi permasalahannya sendiri. Kemudian, menurut Tim Delivery (2004) bahwa pembangunan berbasis masyarakat berfokus pada pemenuhan kebutuhan masyarakat yang direncanakan dan dilaksanakan oleh masyarakat, melalui pemanfaatan potensi sumber daya lokal. Tahapannya meliputi seleksi/penetapan lokasi, sosialisasi pembangunan berbasis masyarakat, pembangunan berbasis masyarakat dan pemandirian masyarakat (Theresia *et al*, 2014).

Dalam konteks tersebut, partisipasi menjadi prinsip fundamental. Partisipasi bukan sekadar kehadiran simbolik dalam forum musyawarah, melainkan proses aktif masyarakat dalam pengambilan keputusan, berbagi sumber daya, serta bertanggung jawab terhadap keberhasilan program. Chambers (1995) melalui pendekatan *Participatory Rural Appraisal* (PRA) menegaskan bahwa masyarakat lokal harus menjadi pelaku utama dalam mengidentifikasi kebutuhan dan solusi pembangunan. Dalam kerangka teoritis yang lain, Arnstein (1969) membagi partisipasi ke dalam delapan tingkatan dalam "tangga partisipasi", yang menunjukkan spektrum dari partisipasi pasif hingga partisipasi penuh (*citizen control*). Tingkat partisipasi yang ideal berada pada level kemitraan hingga kontrol warga, di mana masyarakat memiliki kekuasaan nyata dalam pengambilan keputusan.

Pembangunan berbasis masyarakat bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, memberdayakan masyarakat, mengurangi konflik di masyarakat, sehingga meningkatkan rasa memiliki dan keberlanjutan dalam

program pembangunan. Namun, dalam praktiknya partisipasi sering kali terbatas pada tingkat informasi atau konsultasi belaka. Partisipasi semu ini tidak cukup untuk menciptakan rasa memiliki dan tanggung jawab masyarakat.

Beberapa kasus menunjukkan bahwa absennya partisipasi masyarakat sejak awal proses, berdampak pada program tidak tepat sasaran, menimbulkan resistensi sosial, bahkan berujung pada kegagalan implementasi. Sebagai contoh, program PAMSIMAS di Desa Lubuk Ulak belum optimal akibat minimnya pelibatan warga dan pemangku kepentingan dalam perencanaan, yang berdampak pada rendahnya rasa memiliki dan lemahnya pemeliharaan infrastruktur (Supriadi *et al.*, 2025). Kebijakan *food estate* di Kalimantan Tengah pun dinilai gagal karena tidak melibatkan masyarakat lokal dalam penyusunan kebijakan rencana lokasi (Risdianto *et al.*, 2024). Sementara itu, pengalaman negara-negara di Afrika pada dekade 1980–1990-an menunjukkan bahwa bantuan pembangunan dari negara maju banyak yang tidak berhasil karena mengesampingkan partisipasi masyarakat penerima manfaat (Kinyata & Abiodun, 2020).

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yaitu dampak merupakan benturan, sebab-sebab yang membuat terjadinya sesuatu yang dimungkinkan bisa mendatangkan akibat, baik akibat secara positif maupun negatif. Kemudian, dijelaskan dalam *United Nations Development Programme/UNDP* (2009), dampak pembangunan adalah perubahan jangka panjang yang dihasilkan oleh program atau intervensi yang dapat memengaruhi kesejahteraan, lingkungan, dan struktur sosial-ekonomi masyarakat. Dari uraian tersebut dampak pembangunan dapat meliputi aspek fisik/lingkungan, sosial, ekonomi, maupun kelembagaan.

Dalam konteks Program KOTAKU, penetapan lokasi menjadi titik krusial karena menentukan siapa yang memperoleh manfaat pembangunan dan siapa yang terpinggirkan. Proses ini bukan hanya bersifat administratif, melainkan strategis dan politis. Oleh sebab itu, penetapan lokasi seharusnya mempertimbangkan efisiensi dan aksesibilitas sebagaimana dijelaskan dalam Teori Lokasi Weber (1929), serta prinsip pelayanan optimal kepada masyarakat seperti dalam Teori Lokasi Sentral Christaller (1933), serta melibatkan pertimbangan partisipatif agar menghasilkan pembangunan yang memberikan dampak secara adil, tepat sasaran, dan berkelanjutan.

Ketimpangan pembangunan wilayah antara daerah perkotaan dan daerah pinggiran masih menjadi tantangan serius dalam mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan di Indonesia. Kota Batam merupakan salah satu wilayah dengan tingkat urbanisasi tertinggi di Indonesia. Letaknya yang berdekatan dengan dua negara tetangga yaitu Singapura dan Malaysia menjadikan Kota Batam sebagai pusat pertumbuhan industri, perdagangan, dan jasa.

Menurut data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Batam, laju pertumbuhan penduduk meningkat pesat pada tahun 2020 mencapai 3,48% per tahun. Pertumbuhan ini sebagian besar dipengaruhi oleh tingginya angka migrasi masuk yang masif, terutama dari kelompok usia produktif. Hal ini memberikan tekanan luar biasa terhadap penyediaan layanan dasar, khususnya di wilayah pinggiran seperti Kampung Tua Tanjung Riau. Wilayah ini memiliki dua karakteristik penting: pertama, sebagai kawasan pesisir yang mengalami tekanan akibat urbanisasi dan ketimpangan pembangunan; kedua, sebagai kampung tua yang memiliki nilai sejarah dan budaya lokal yang tinggi.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2004 – 2014, Kampung Tua didefinisikan sebagai permukiman penduduk asli Batam yang telah ada sebelum tahun 1970, yakni sebelum dimulainya pembangunan Kota Batam. Kampung Tua memiliki nilai sejarah, budaya lokal, dan/atau nilai religius yang penting untuk dijaga serta dilestarikan keberadaannya. Data Rencana Penyiapan Lahan (RPL) Kota Batam tahun 2021 menyebutkan, kawasan ini termasuk dalam 61 titik permukiman kumuh prioritas penanganan. Program KOTAKU dilaksanakan di Tanjung Riau sejak tahun 2019 hingga 2021, dengan total anggaran Rp ± 16.562.000.000 dari APBN dan APBD.

Namun demikian, evaluasi awal menunjukkan bahwa berbagai persoalan masih ditemukan pasca pelaksanaan program. Misalnya, Dari sisi partisipasi masyarakat, Partisipasi warga dalam musyawarah perencanaan hanya diikuti oleh perangkat RT/RW dan beberapa tokoh masyarakat, masih ada warga terutama kelompok marginal seperti ibu rumah tangga, buruh harian, atau penyandang disabilitas masih belum dilibatkan secara aktif. Dengan kata lain, partisipasi yang terwujud cenderung masih bersifat representatif dan belum sepenuhnya deliberatif.

Selain itu, dalam aspek pemberdayaan masyarakat, pelatihan dan pelibatan warga melalui kelompok swadaya masyarakat (KSM) dan badan keswadayaan masyarakat (BKM) telah dilakukan, namun keterbatasan kapasitas sumber daya manusia (SDM) menjadi hambatan. Pelatihan hanya diberikan kepada sejumlah warga yang terlibat dalam kepengurusan BKM/KSM, RT, RW dan tokoh masyarakat sedangkan sebagian besar masyarakat lainnya tetap berada di posisi pasif. (BKM Maju Sejahtera, 2022). Kemudian, Sebelum program dilaksanakan, muncul beberapa konflik di masyarakat terkait pro dan kontra pelaksanaan program KOTAKU di Kampung Tua Tanjung Riau terkait pembongkaran rumah/warung masyarakat yang berada di ROW rencana pembangunan jalan dan drainase (Laporan RPL Tanjung Riau, 2021).

Selanjutnya, terkait rasa memiliki dan keberlanjutan, program KOTAKU berhasil membentuk kelompok pemelihara infrastruktur. Namun, dalam perjalannya, fasilitas yang telah dibangun belum dikelola dengan baik. Masih sering terjadi genangan air akibat saluran yang tersumbat, masih buruknya pengelolaan sampah, serta rendahnya partisipasi warga dalam pemeliharaan infrastruktur yang telah dibangun (Roziqin *et al.*, 2023; Suhara *et al.*, 2023). Selain itu, sarana sanitasi limbah lingkungan (IPAL) tanjung riau telah dibangun tahun 2012 namun kondisinya sudah rusak (SSK Batam, 2023). Secara kelembagaan, idealnya pembangunan berbasis masyarakat mendorong transformasi kelembagaan lokal menjadi lebih partisipatif, akuntabel, dan berkelanjutan. Namun dalam realitasnya, peran kelurahan dan perangkat RT/RW masih dominan dalam pengambilan keputusan.

Oleh karena itu, penelitian ini dilakukan untuk menjawab dua pertanyaan mendasar yaitu: bagaimanakah tingkat partisipasi masyarakat dalam program KOTAKU dan bagaimanakah dampak Program KOTAKU di Kelurahan Tanjung Riau, Kota Batam berdasarkan kriteria dan indikator program. Adapun judul penelitian adalah “Partisipasi Masyarakat dan Dampak Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) di Kelurahan Tanjung Riau Kota Batam”.

B. Perumusan Masalah

Kota Batam merupakan wilayah strategis nasional yang terletak di jalur

pelayaran internasional dan berdekatan dengan Singapura serta Malaysia. Letak geografis ini menjadikan Batam sebagai pusat pertumbuhan industri dan jasa, sekaligus menarik gelombang migrasi dari berbagai daerah di Indonesia. Berdasarkan data BPS tahun 2020, laju pertumbuhan penduduk Kota Batam mencapai 3,48% per tahun, sebagian besar didorong oleh migrasi kelompok usia produktif. Namun, pesatnya pertumbuhan penduduk tersebut tidak diimbangi dengan penyediaan infrastruktur dasar yang merata dan layanan publik yang memadai, terutama di wilayah pinggiran kota, sehingga mendorong munculnya kawasan permukiman kumuh secara tidak terencana, terutama di wilayah pesisir dan pinggiran kota.

Salah satu kawasan yang mengalami tekanan tersebut adalah Kampung Tua Tanjung Riau, yang terletak di Kecamatan Sekupang. Kawasan ini termasuk dalam kategori kampung tua, yaitu wilayah permukiman penduduk asli Batam sebelum kota ini mengalami transformasi besar-besaran akibat pembangunan industri dan pelabuhan. Berdasarkan Keputusan Wali Kota Batam Nomor KPTS.290/HK/X/2019, Kampung Tua Tanjung Riau ditetapkan sebagai salah satu kawasan permukiman kumuh yang menjadi prioritas penanganan melalui Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU).

Program KOTAKU mulai diimplementasikan di Kampung Tua Tanjung Riau sejak tahun 2019 dan berlangsung hingga 2021. Total anggaran yang digelontorkan untuk pelaksanaan program ini mencapai Rp 16,562 miliar, dengan sumber dana berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Batam. Program ini mencakup berbagai intervensi fisik seperti pembangunan pelantar penghubung, jalan lingkungan, pedestrian, gerbang kampung, sistem drainase, dan fasilitas umum lainnya, serta intervensi kelembagaan berupa penguatan kapasitas BKM sebagai lembaga pelaksana di tingkat lokal.

Namun demikian, hasil dari pelaksanaan program ini belum sepenuhnya mampu menjawab persoalan kekumuhan yang ada. Evaluasi awal menunjukkan belum terjadi peningkatan partisipasi masyarakat, keterlibatan kelompok marginal seperti ibu rumah tangga, buruh harian, dan penyandang disabilitas masih rendah. Partisipasi masyarakat cenderung bersifat representatif melalui perangkat RT/RW,

belum sepenuhnya deliberatif. Dalam aspek pemberdayaan, pelatihan melalui KSM dan BKM telah dilakukan, namun terbatas pada pengurus inti, RT, RW dan tokoh masyarakat, sementara mayoritas warga tetap pasif. Sebelum program berjalan, konflik antar warga terkait lahan dan prioritas pembangunan sempat terjadi (Laporan RPL Tanjung Riau, 2021).

Meskipun program telah membentuk kelompok pemelihara infrastruktur, keberlanjutan belum optimal; masih ditemukan genangan, saluran tersumbat, dan minimnya partisipasi warga dalam pemeliharaan (Roziqin *et al.*, 2023; Suhara *et al.*, 2023). Selain itu, sarana sanitasi limbah lingkungan (IPAL) tanjung riau telah dibangun tahun 2012 namun kondisinya sudah rusak (SSK Batam, 2023). Secara kelembagaan, dominasi peran kelurahan dan RT/RW dalam pengambilan keputusan menunjukkan bahwa transformasi menuju tata kelola yang partisipatif belum sepenuhnya terwujud. Temuan ini diperkuat oleh hasil observasi sebelumnya dari Aguspriyanti (2020), yang mencatat bahwa kawasan ini menghadapi berbagai masalah kekumuhan seperti ketidakteraturan bangunan, keterbatasan aksesibilitas, sanitasi yang buruk, serta ketiadaan fasilitas perlindungan kebakaran.

Di sisi lain, Kampung Tua Tanjung Riau memiliki sejumlah potensi strategis untuk dikembangkan. Letaknya yang berada di wilayah pesisir dengan karakteristik permukiman di atas air memberikan identitas budaya yang khas. Kawasan ini berbatasan langsung dengan zona industri dan kawasan wisata, serta dikelilingi oleh berbagai fasilitas komersial seperti hotel dan resort.

Selain itu, kedekatannya dengan Pelabuhan Internasional Sekupang dan Teluk Senimba menjadikan kawasan ini memiliki nilai aksesibilitas dan mobilitas ekonomi yang tinggi. Potensi ini membuka peluang besar untuk mengembangkan Kampung Tua Tanjung Riau sebagai kawasan wisata berbasis masyarakat (*community-based tourism*) yang mengedepankan nilai budaya lokal dan pelibatan aktif warga.

Melihat ketimpangan antara besarnya intervensi program dan belum optimalnya hasil yang dicapai, maka muncul pertanyaan kritis mengenai sejauh mana pendekatan partisipatif benar-benar diterapkan dalam pelaksanaan program, dimulai dari tahap awal yaitu penetapan lokasi pembangunan, perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan serta monitoring dan evaluasi. Penetapan lokasi

pembangunan merupakan aspek strategis yang menentukan siapa yang akan menerima manfaat dan sejauh mana masyarakat dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan.

Informasi dari Media Center Pemerintah Kota Batam (2021) menyebutkan bahwa proses penetapan lokasi Program KOTAKU di Kampung Tua Tanjung Riau merupakan usulan sepenuhnya dari Pemerintah Kota Batam kepada Kementerian PUPR, sebagai bagian dari agenda penanganan 37 titik kampung tua yang tersebar di wilayah kota. Proses penetapan tersebut tidak dijelaskan secara eksplisit apakah melibatkan aspirasi dan pertimbangan dari masyarakat lokal, terutama mereka yang akan menjadi penerima langsung dampak dari program.

Hal ini dapat menjadi penyebab belum terjadinya perbaikan kawasan kumuh di Kampung Tua Tanjung Riau karena minimnya pelibatan masyarakat, sehingga masyarakat tidak berpartisipasi dalam keberlanjutan program yang dilaksanakan. Padahal, pendekatan pembangunan berbasis masyarakat menekankan prinsip partisipatif sebagai elemen utama untuk menjamin keberlanjutan dan efektivitas program.

Oleh karena itu, sangat penting untuk melakukan kajian secara mendalam terkait bagaimana proses pembangunan dalam program KOTAKU di Kampung Tua Tanjung Riau dilakukan, serta sejauh mana masyarakat dilibatkan dalam proses tersebut. Penelitian ini juga perlu menggali bagaimanakah partisipasi dalam proses tersebut berdampak pada keberhasilan dan keberlanjutan program.

Berdasarkan uraian di atas maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah tingkat partisipasi masyarakat dalam program KOTAKU di Kelurahan Tanjung Riau, Kota Batam?
2. Bagaimanakah dampak program KOTAKU terhadap masyarakat di Kelurahan Tanjung Riau, Kota Batam?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijabarkan sebagaimana poin-poin di atas maka ditetapkan tujuan penelitian ini yaitu:

1. Menganalisis tingkat partisipasi masyarakat pada Program KOTAKU di

Kelurahan Tanjung Riau, Kota Batam.

2. Menganalisis dampak program KOTAKU terhadap masyarakat di Kelurahan Tanjung Riau, Kota Batam berdasarkan kriteria dan indikator program.

D. Manfaat Penelitian

1. Bidang Akademik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis dalam kajian pembangunan wilayah, khususnya terkait pendekatan pembangunan berbasis masyarakat dan peran partisipasi dalam perencanaan spasial.

2. Bidang Pemerintah

Secara praktis, hasil penelitian ini dapat memberikan masukan bagi pemerintah daerah dan pemangku kepentingan lainnya dalam merancang strategi pembangunan kawasan kumuh yang lebih efektif, inklusif, dan kontekstual. Selain itu, kajian ini juga mendukung pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs), khususnya poin 11 tentang kota dan permukiman yang inklusif, aman, tangguh, dan berkelanjutan.