



## Partisipasi Masyarakat Dan Dampak Program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku) Di Kelurahan Tanjung Riau Kota Batam

Mahyudin<sup>1</sup>, Melinda Noer<sup>2</sup>, Ildal<sup>3</sup>

Pembangunan Wilayah dan Pedesaan Sekolah Pasca Sarjana, Universitas Andalas

Corresponding author: [mahyudindly@gmail.com](mailto:mahyudindly@gmail.com)

### Abstrak

Penelitian ini mengkaji partisipasi masyarakat dan dampak Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) di Kelurahan Tanjung Riau, Kota Batam. Latar belakang penelitian didasari masih rendahnya partisipasi masyarakat dalam program KOTAKU sehingga belum optimalnya dampak dari program tersebut secara keberlanjutan. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis tingkat partisipasi masyarakat serta mengidentifikasi dampak program dari aspek sosial, ekonomi, dan kelembagaan/keberlanjutan. Metode yang digunakan adalah metode studi kasus dengan pendekatan deskriptif kuantitatif dan kualitatif dengan sampel 80 responden untuk kajian partisipasi dan wawancara kepada 15 informan untuk kajian dampak. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat berada pada level *informing*, di mana masyarakat diberikan informasi tentang hak-hak mereka, tanggung jawab, dan berbagai pilihan, namun masih tidak ada jaminan dalam pengambilan keputusan strategis. Tokenisme ini tidak semata-mata disebabkan kendala teknis, melainkan juga oleh relasi kuasa yang tidak setara antara pemerintah, konsultan, dan warga, serta gejala *elite capture* dalam kelembagaan lokal. Perubahan program paling nyata terlihat pada perbaikan infrastruktur lingkungan, sementara dampak sosial dan ekonomi bersifat moderat dan belum berkelanjutan. Kelembagaan lokal seperti BKM dan KPP menunjukkan penguatan awal, tetapi mengalami penurunan fungsi pascaprogram yang mencerminkan lemahnya *civil society* di tingkat kelurahan. Temuan ini mengindikasikan bahwa keberhasilan program sangat dipengaruhi oleh kualitas partisipasi masyarakat, di mana partisipasi bermakna mendorong efektivitas dan keberlanjutan hasil pembangunan.

**Kata kunci:** Partisipasi Masyarakat, Dampak Program, KOTAKU.

### Abstract

*This study examines community participation and the impact of the City Without Slums (KOTAKU) Program in Tanjung Riau Village, Batam City. The background of the research is based on the low participation of the community in the KOTAKU program so that the impact of the program is not yet optimal in terms of sustainability. The purpose of this study is to analyze the level of community participation and identify the impact of the program from the social, economic, and institutional/sustainability aspects. The method used is a case study method with a quantitative and qualitative descriptive approach with a sample of 80 respondents for the participation study and interviews with 15 informants for the impact study. The results showed that the level of community participation is at the informing level, where people are given information about their rights, responsibilities, and various choices but there is still no guarantee in making strategic decisions. This tokenism is not solely caused by technical barriers, but also by unequal power relations between the government, consultants, and residents, as well as elite capture in local institutions. Program changes are most noticeable in improving environmental infrastructure, while social and economic impacts are moderate and not yet sustainable. Local institutions such as BKM and KPP showed initial strengthening but experienced a decline in post-program functions, reflecting weak civil society at the village level. These findings indicate that program success is strongly influenced by the quality of community participation, where meaningful participation encourages the effectiveness and sustainability of development outcomes.*

**Key words:** Community Participation, Program impact, KOTAKU.

## PENDAHULUAN

Permukiman kumuh merupakan persoalan klasik perkotaan yang mencerminkan ketimpangan akses terhadap hunian layak, infrastruktur dasar, dan pelayanan publik; secara regulatif didefinisikan sebagai kawasan yang tidak memenuhi standar kelayakan minimum dari aspek fisik (bangunan, jalan, drainase), pelayanan dasar (air minum, sanitasi, limbah), dan keamanan (proteksi kebakaran), serta berkorelasi dengan kerentanan multidimensi akibat kemiskinan, rendahnya pendidikan, lemahnya kesehatan masyarakat, dan infrastruktur yang tidak memadai (Peraturan Menteri PUPR, 2018; Hasan et al., 2024).

Kemunculan kawasan kumuh tidak terlepas dari dinamika pembangunan wilayah yang tidak merata: teori *Growth Pole* menempatkan pertumbuhan pada pusat tertentu sehingga pinggiran tertinggal, teori Dualisme Ekonomi menegaskan kesenjangan sektor modern tradisional yang memicu migrasi ke kota tanpa kesiapan layanan dasar, sedangkan teori *Core-Periphery* menyoroti dominasi wilayah inti yang dapat memarginalkan perifer dan melahirkan segregasi spasial-sosial (Perroux, 1950; Lewis, 1954; Friedmann, 1966). Meskipun teori-teori ini telah lama menjadi pijakan analisis struktural, penerapannya dalam konteks tata kelola perkotaan kontemporer perlu dikaitkan dengan hambatan partisipasi yang kini juga terjadi di era disrupsi digital. Penggunaan platform seperti WhatsApp sebagai medium komunikasi program sebagaimana ditemukan di Tanjung Riau mengindikasikan adanya dimensi *digital citizenship* dalam partisipasi masyarakat: akses terhadap informasi digital, literasi, dan kemampuan menavigasi ruang komunikasi virtual menjadi faktor penentu sejauh mana warga dapat terlibat secara bermakna (Mossberger et al., 2008; Lim, 2017). Ketika platform digital digunakan hanya untuk penyebaran informasi satu arah, potensinya sebagai ruang deliberasi justru tidak terealisasi, sehingga kesenjangan partisipasi antara warga yang melek digital dan yang tidak semakin lebar.

Pemenuhan hunian layak dan lingkungan sehat adalah mandat konstitusional sekaligus kewajiban penyelenggaraan negara; konstitusi menjamin hak untuk bertempat tinggal dan memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat, sementara peraturan sektoral menegaskan pencegahan serta peningkatan kualitas perumahan/permukiman kumuh sebagai kewajiban pemerintah pusat, daerah, dan/atau setiap orang yang menjadi dasar perumusan program penangan kumuh berbasis kolaborasi (Undang-Undang Dasar, 1945; UU No. 1, 2011).

Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU) merupakan intervensi nasional untuk mendukung target "100-0-100" (100% akses air minum, 0% kawasan kumuh, 100% akses sanitasi layak) dengan pendekatan pembangunan berbasis masyarakat yang melibatkan warga sepanjang siklus identifikasi masalah, perencanaan, pelaksanaan, hingga pemeliharaan, sehingga peran pemerintah bergeser menjadi fasilitator dan partisipasi bermakna dijadikan prasyarat keberlanjutan (Ditjen Cipta Karya, 2016).

Partisipasi yang diharapkan bukanlah kehadiran simbolik, melainkan keterlibatan nyata dalam pengambilan keputusan, kontrol atas sumber daya, dan tanggung jawab terhadap keberlanjutan; jika warga hanya "diberi informasi" atau "dikonsultasi" tanpa kuasa memengaruhi keputusan, maka partisipasi jatuh pada tokenisme yang lemah membangun rasa memiliki, sehingga kualitas partisipasi menjadi kunci efektivitas dan daya tahan manfaat program (Chambers, 1995; Arnstein, 1969). Berbagai studi evaluatif program KOTAKU di lokasi lain seperti di Surabaya, Makassar, dan Palembang umumnya menemukan pola serupa, yakni dominasi partisipasi pada tahap pelaksanaan fisik dan lemahnya keterlibatan dalam perencanaan strategis (Winarso & Firman, 2002; Hudalah et al., 2014). Penelitian ini membedakan diri dari kajian-kajian tersebut dalam dua hal: pertama, konteks Kampung Tua Tanjung Riau sebagai kawasan bernilai sejarah-budaya yang sekaligus menghadapi tekanan kekumuhan di wilayah pesisir Kota Batam; kedua, analisis relasi kuasa dan *elite capture* yang belum banyak dibahas secara eksplisit dalam evaluasi KOTAKU di kawasan pesisir kepulauan.

Terdapat di Kota Batam, urbanisasi dan pertumbuhan penduduk yang tinggi, yang banyak dipicu migrasi usia produktif, meningkatkan tekanan terhadap infrastruktur dasar dan layanan publik, terutama di wilayah pinggiran dan pesisir, sehingga ketika kapasitas pembangunan tidak memadai, risiko munculnya kantong-kantong kumuh baru kian besar (BPS Kota Batam, 2020).

Kampung Tua Tanjung Riau, yang bernilai sejarah-budaya karena eksis sebelum pembangunan Batam modern, sekaligus menghadapi persoalan kekumuhan dan ditetapkan sebagai prioritas penanganan; kebijakan tata ruang menggarisbawahi perlindungan nilai historis kampung tua, namun kondisi infrastruktur-lingkungan menuntut penataan melalui KOTAKU pada 2019–2021 yang didukung anggaran pemerintah untuk perbaikan infrastruktur dasar dan penguatan kelembagaan lokal (Perda Kota Batam No. 2, 2004; Laporan RPL Tanjung Riau, 2021).

Walaupun ada capaian fisik, evaluasi awal menunjukkan tantangan keberlanjutan dan kualitas partisipasi: keterlibatan warga cenderung representatif (dominan RT/RW dan tokoh), kelompok marginal kurang terakomodasi, kelembagaan lokal melemah pascaprogram, dan pemeliharaan infrastruktur belum optimal (genangan, saluran tersumbat, sampah, IPAL rusak), sehingga diperlukan kajian spesifik untuk mengukur tingkat partisipasi dan dampak sosial-ekonomi-kelembagaan agar penataan tidak berhenti pada *output* fisik semata.

## METODE

Penelitian ini menggunakan metode survei dalam kerangka studi kasus dengan pendekatan deskriptif kuantitatif dan kualitatif untuk mengkaji partisipasi masyarakat serta dampak Program KOTAKU di Kelurahan Tanjung Riau, Kota Batam. Pendekatan kuantitatif digunakan untuk mengukur tingkat partisipasi secara terstruktur melalui skor, sedangkan pendekatan kualitatif digunakan untuk memperdalam penjelasan mengenai proses partisipasi serta perubahan sosial, ekonomi, dan kelembagaan pascaprogram. Rancangan ini dipilih karena mampu menggambarkan fenomena secara komprehensif serta menghasilkan temuan yang representatif dan terukur di tingkat komunitas (Sugiyono, 2020). Populasi penelitian mengacu pada rumah tangga di dalam delineasi kawasan intervensi (*baseline* 751 KK). Sampel kuantitatif ditetapkan sebanyak 80 responden secara *purposive* yang terbagi menjadi kelompok panitia (35 orang) dan kelompok masyarakat (45 orang) pada RW 1, RW 2, dan RW 3.

Untuk penguatan kajian dampak, dilakukan wawancara mendalam kepada 15 informan yang dipilih berdasarkan keterlibatan dan pengetahuan terhadap pelaksanaan program. Pemilihan informan dirancang untuk menjamin keragaman perspektif sekaligus objektivitas data, dengan mempertimbangkan keseimbangan antara unsur pemerintah/pelaksana program dan unsur warga terdampak. Informan kunci (5 orang) dipilih dari pihak yang memiliki kewenangan formal dan akses informasi menyeluruh, yaitu: lurah/staf kelurahan, koordinator BKM, dan fasilitator kelurahan KOTAKU. Informan utama (7 orang) dipilih dari warga yang terlibat aktif dalam forum rembung namun tidak memiliki posisi formal, termasuk perempuan kepala keluarga, warga penerima manfaat langsung, dan anggota KPP aktif. Informan tambahan (3 orang) dipilih dari pihak eksternal yang relevan, yaitu tokoh masyarakat nonstruktur dan pengurus RT/RW yang bukan bagian dari panitia program. Komposisi ini sengaja dirancang agar perspektif kelompok rentan (perempuan, warga berpenghasilan rendah) tidak kalah terwakili dibandingkan perspektif aktor formal.

**Tabel 1. Profil Informan Penelitian (Anonim)**

Kode	Kategori	Peran/Posisi	Unsur
I-01	Informan Kunci	Koordinator BKM	Pelaksana Program
I-02	Informan Kunci	Fasilitator Kelurahan KOTAKU	Pelaksana Program
I-03	Informan Kunci	Staf Kelurahan	Pemerintah
I-04	Informan Kunci	Ketua RW (Ketua Panitia)	Pelaksana Program
I-05	Informan Kunci	Anggota KPP Aktif	Pelaksana Program
I-06	Informan Utama	Warga Penerima Manfaat (Laki-laki)	Warga Terdampak
I-07	Informan Utama	Warga Penerima Manfaat (Perempuan)	Warga Terdampak
I-08	Informan Utama	Perempuan Kepala Keluarga	Kelompok Rentan
I-09	Informan Utama	Warga Buruh Harian	Kelompok Rentan
I-10	Informan Utama	Warga Pesisir Non-Panitia	Warga Terdampak



Kode	Kategori	Peran/Posisi	Unsur
I-11	Informan Utama	Warga Lansia Penerima Manfaat	Kelompok Rentan
I-12	Informan Utama	Mantan Anggota BKM	Warga Terdampak
I-13	Informan Tambahan	Tokoh Masyarakat Non-Struktur	Eksternal
I-14	Informan Tambahan	Pengurus RT (Non-Panitia Program)	Eksternal
I-15	Informan Tambahan	Warga Pendatang Aktif	Eksternal

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi lapangan, dokumentasi, kuesioner, wawancara, serta triangulasi antar-sumber dan antar-metode agar data lebih kuat dan saling mengonfirmasi (Moleong, 2017). Analisis data kuantitatif dilakukan dengan skoring dan pemetaan tingkat partisipasi masyarakat pada setiap tahapan program (penetapan lokasi, perencanaan, pelaksanaan, keberlanjutan) menggunakan tangga partisipasi Arnstein. Analisis dampak dilakukan dengan pendekatan *before-after comparison* dengan membandingkan kondisi sebelum dan sesudah program pada dimensi sosial, ekonomi, dan kelembagaan/keberlanjutan, didukung narasi hasil wawancara dan observasi. Analisis kualitatif mengikuti model interaktif (kondensasi data, penyajian data, penarikan kesimpulan/verifikasi), serta menjaga validitas melalui triangulasi dan pengecekan konsistensi temuan agar kesimpulan lebih kredibel (Creswell, 2014; Miles et al., 2014).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Program KOTAKU di Kelurahan Tanjung Riau

Tingkat partisipasi masyarakat dalam Program KOTAKU di Kelurahan Tanjung Riau secara keseluruhan berada pada level *Informing* (tangga ke-3 Arnstein) dengan total skor partisipasi 2.282, yang menunjukkan bahwa masyarakat lebih banyak hadir untuk menerima informasi dibandingkan berperan dalam proses pengambilan keputusan. Posisi ini menggambarkan bahwa keterlibatan masyarakat masih termasuk dalam kategori *tokenism*, yaitu partisipasi yang tampak ada tetapi tanpa daya memengaruhi keputusan strategis program.

Pada level *Informing*, pemerintah/pelaksana program aktif menyampaikan informasi mengenai rencana kegiatan, hak dan kewajiban warga, serta tahapan pelaksanaan melalui forum kelurahan, rapat RT/RW, hingga media komunikasi seperti grup WhatsApp. Namun, pola komunikasi ini lebih bersifat satu arah, dengan sedikit ruang untuk negosiasi atau dialog yang setara. Akibatnya, masyarakat lebih sering berperan sebagai penerima informasi (*passive recipients*) daripada sebagai pihak yang dapat mengarahkan kebijakan atau memastikan aspirasinya diakomodasi dalam keputusan program.

Penting untuk memahami bahwa tokenisme dalam konteks ini bukan semata-mata akibat hambatan teknis seperti keterbatasan waktu forum atau rendahnya literasi warga. Lebih mendasar dari itu, tokenisme merupakan manifestasi relasi kuasa (*power relations*) yang tidak setara antara negara, pasar (konsultan/kontraktor), dan masyarakat sipil (Gaventa, 2006; Cornwall, 2008). Dalam kerangka *spaces of participation* (Cornwall, 2004), forum rembuk yang tersedia di Tanjung Riau lebih berfungsi sebagai "ruang yang diundang" (*invited spaces*) yang batas-batas pembahasannya telah ditetapkan oleh fasilitator dan pemerintah, bukan sebagai ruang deliberatif terbuka di mana warga dapat mendefinisikan agenda sendiri.

Gejala *elite capture* teridentifikasi dalam operasionalisasi BKM dan KPP, di mana posisi-posisi kunci cenderung didominasi oleh tokoh-tokoh yang memiliki modal sosial dan kedekatan dengan pemerintah (RT/RW, tokoh agama, dan warga yang lebih sejahtera). Akibatnya, aspirasi kelompok rentan ibu rumah tangga, buruh harian, penyandang disabilitas, dan warga lanjut usia kerap tidak masuk dalam agenda pengambilan keputusan meskipun forum rembuk secara prosedural telah dilaksanakan. Hal ini sejalan dengan temuan Dasgupta & Beard (2007) bahwa ketidaksetaraan internal komunitas seringkali direproduksi dalam lembaga-lembaga berbasis masyarakat yang didesain untuk mendorong partisipasi. Kelompok rentan tidak absen dari program mereka hadir secara fisik, namun kehadiran mereka tidak diterjemahkan menjadi suara

yang berpengaruh dalam keputusan, karena norma sosial, hierarki gender, dan pola patronase lokal membatasi ruang ekspresi mereka (Kabeer, 2005; Cleaver, 2001).

Faktor penguat lainnya adalah penggunaan WhatsApp sebagai medium informasi program. Meski memperluas jangkauan komunikasi, platform ini juga memproduksi eksklusi digital: warga lanjut usia, perempuan yang tidak terbiasa dengan gawai, dan buruh harian yang minim waktu luang menghadapi hambatan akses yang tidak pernah secara eksplisit diatasi oleh program. Ini menunjukkan bahwa tanpa intervensi *digital inclusion*, adopsi teknologi komunikasi dalam program berbasis masyarakat justru dapat memperparah kesenjangan partisipasi (Lim, 2017; van Dijk, 2020).

#### 1. Tahap penetapan lokasi (*Informing*)

Pada tahap penetapan lokasi, partisipasi masyarakat berada pada level *Informing* dengan skor tahapan 452, menandakan bahwa keputusan lokasi intervensi lebih banyak ditentukan pemerintah berdasarkan prioritas penanganan kawasan kumuh yang sudah ditetapkan sebelumnya. Keterlibatan warga biasanya muncul ketika rencana mulai bersinggungan langsung dengan ruang aktivitas mereka. Hal ini menunjukkan bahwa peran masyarakat bersifat reaktif, bukan partisipatif dalam pengambilan keputusan awal.

#### 2. Tahap perencanaan (*Consultation*)

Pada tahap perencanaan, partisipasi meningkat ke level *Consultation* dengan skor tahapan 604. Masyarakat diberikan ruang menyampaikan masukan melalui musyawarah warga dan forum rembung. Meskipun terjadi dialog, keputusan teknis seperti *masterplan*, desain rinci, prioritas kegiatan, dan pemilihan material tetap sangat dipengaruhi oleh konsultan dan pemerintah. Dengan demikian, masukan masyarakat berperan sebagai bahan pertimbangan, tetapi belum menjadi landasan utama dalam pengambilan keputusan.

#### 3. Tahap pelaksanaan (*Placation*)

Pada tahap pelaksanaan, partisipasi meningkat lebih nyata dengan skor tahapan 729, dikategorikan sebagai *Placation* level tokenisme tertinggi sebelum mencapai kemitraan. Warga mulai terlibat dalam pekerjaan fisik sebagai tenaga kerja lokal, bergotong royong membersihkan area pekerjaan, dan mengerjakan bagian tertentu yang dapat dialihkan ke warga. Meski demikian, kontrol utama tetap berada pada kontraktor dan pemerintah, sehingga partisipasi warga masih bersifat pendukung, bukan pengendali.

#### 4. Tahap keberlanjutan (*kembali Informing*)

Pada tahap keberlanjutan, tingkat partisipasi kembali turun ke level *Informing* dengan skor tahapan 497, menandakan bahwa warga kembali diposisikan sebagai penerima informasi setelah pekerjaan fisik selesai. Sosialisasi dan pelatihan masih diberikan, namun tidak dibarengi dengan penguatan kelembagaan atau tata kelola pengelolaan aset yang jelas. Akibatnya, masyarakat hanya "mengetahui" dan "mengikuti" aturan pemeliharaan, tetapi tidak mengelola atau mengendalikan keberlanjutan infrastruktur secara aktif. Kondisi ini turut menjelaskan munculnya persoalan seperti saluran tersumbat, genangan, kerusakan IPAL, dan lemahnya pengelolaan sampah. Pola partisipasi yang mayoritas berada pada level *Informing* dan hanya meningkat sementara pada tahap perencanaan dan pelaksanaan menunjukkan bahwa program KOTAKU telah membuka ruang keterlibatan, tetapi belum mencapai transfer kewenangan yang bermakna kepada masyarakat. Faktor penyebabnya mencakup dominasi pemerintah dalam penetapan lokasi, dominasi konsultan dalam desain teknis, dominasi kontraktor dalam pelaksanaan, serta kelemahan kelembagaan pascaprogram termasuk persepsi iuran KPP sebagai pungutan liar, minimnya pendampingan lanjutan, dan ketidakjelasan serah terima aset.

### Dampak program KOTAKU terhadap masyarakat di Kelurahan Tanjung Riau, Kota Batam berdasarkan kriteria dan indikator program

Program KOTAKU di Kelurahan Tanjung Riau memberikan dampak yang paling terlihat pada aspek fisik-kawasan, disertai dampak turunan pada sosial-ekonomi dan kelembagaan. Secara umum, perubahan yang terjadi dapat dibaca melalui perbandingan kondisi sebelum-

sesudah program (*before–after*), terutama pada indikator infrastruktur dasar, kualitas lingkungan permukiman, serta munculnya ruang publik yang memengaruhi aktivitas warga.

Dari indikator utama program, terjadi penurunan luasan kumuh yang cukup besar, yaitu dari sekitar 19,62 ha (2019) menjadi sekitar 2,93 ha (2024). Namun, masih tersisanya luasan kumuh menunjukkan masih ada indikator yang belum sepenuhnya tuntas, khususnya pengelolaan sampah, drainase dalam kondisi tertentu, dan aspek pemeliharaan.

### 1. Dampak pada indikator fisik-infrastruktur

Dampak program paling kuat dirasakan pada peningkatan akses jalan/pelantar beton dan konektivitas pejalan kaki, yang memberi manfaat nyata berupa mobilitas lebih mudah, waktu tempuh lebih singkat, dan akses lebih aman terutama saat pasang atau cuaca buruk. Perbaikan drainase membantu mengurangi genangan pada titik-titik tertentu, meskipun tantangan hidrologi kawasan pesisir khususnya saat hujan lebat berbarengan pasang membuat indikator ini memerlukan penguatan lanjutan. Program juga memberikan dampak pada penyediaan air bersih melalui peningkatan layanan sambungan rumah, meskipun manfaatnya tidak sepenuhnya merata antarwilayah karena perbedaan cakupan teknis. Pembangunan fasilitas sanitasi komunal penting untuk mengurangi pembuangan limbah sembarangan, namun pemanfaatannya di lapangan belum optimal karena kendala teknis dan kebiasaan lama warga, sehingga capaian indikator ini juga bergantung pada pendampingan perubahan perilaku.

### 2. Dampak sosial-ekonomi: analisis mendalam

Dampak sosial program tidak dapat dibaca secara linear dari infrastruktur yang terbangun. Peningkatan aksesibilitas dan hadirnya ruang publik memang mendorong intensifikasi interaksi sosial, namun perlu diperhatikan bahwa penguatan ikatan sosial (*social bonding*) yang terjadi lebih bersifat lokal dan situasional, bukan terstruktur sebagai kapasitas kolektif yang berkelanjutan (Putnam, 2000; Woolcock & Narayan, 2000). Aktivasi ruang publik seperti plaza dan pedestrian membuka peluang usaha kecil (kuliner, parkir, jasa), yang berkontribusi pada peningkatan pendapatan informal sebagian warga. Namun, manfaat ekonomi ini tidak merata: warga yang memiliki modal awal, akses jaringan, dan lokasi strategis lebih diuntungkan, sementara warga yang paling rentan buruh harian, perempuan kepala keluarga tidak otomatis masuk ke dalam rantai ekonomi baru yang terbentuk.

Melemahnya fungsi BKM dan KPP pascaprogram bukan sekadar masalah manajerial, melainkan juga mencerminkan lemahnya *civil society movement* di tingkat kelurahan. Ketika program pemerintah hadir dengan sumber daya, fasilitator, dan struktur kegiatan yang sudah ditentukan, masyarakat cenderung berperan sebagai penerima (*beneficiaries*) daripada subjek yang berdaya. Setelah program berakhir dan sumber daya ditarik, ketiadaan kapasitas otonom membuat kelembagaan lokal kehilangan energi. Ini mencerminkan pola ketergantungan yang dalam literatur pembangunan dikenal sebagai *patronase proyek (project patronage)* masyarakat tergantung pada stimulan eksternal untuk bergerak, dan tidak mampu mempertahankan momentum ketika stimulan hilang (Harriss, 2001; Korten, 1987). Pola ini diperparah oleh ketidakjelasan status dan tata kelola aset pascapenyerahan, sehingga kelembagaan lokal tidak memiliki mandat yang jelas untuk mengelola fasilitas yang ada.

### 3. Dampak pada indikator pengelolaan persampahan dan proteksi kebakaran

Dampak pada pengelolaan persampahan cenderung belum sekuat indikator akses jalan. Kawasan yang semakin ramai justru meningkatkan beban sampah, sementara sistem pengumpulan, pengangkutan, dan disiplin warga belum berjalan konsisten. Indikator persampahan sangat bergantung pada rutinitas operasional, pembiayaan, dan kepastian pengelola pascaprogram. Dari sisi proteksi kebakaran, perbaikan akses jalan memberi dampak tidak langsung pada mobilitas darurat, tetapi tanpa sistem proteksi lengkap (hidran, jalur evakuasi, SOP kesiapsiagaan), kerentanan kawasan permukiman padat pesisir terhadap kebakaran masih memerlukan penguatan lintas pihak.



## SIMPULAN DAN SARAN

Program KOTAKU di Kelurahan Tanjung Riau, Kota Batam terbukti paling kuat berdampak pada perbaikan fisik-kawasan dan penurunan luasan kumuh (dari sekitar 19,62 ha pada 2019 menjadi sekitar 2,93 ha pada 2024), terutama melalui peningkatan akses jalan/pelantar, sebagian layanan air bersih, drainase, sanitasi, dan penataan ruang publik. Namun, tingkat partisipasi masyarakat secara keseluruhan masih berada pada level *Informing* (tokenisme), di mana keterlibatan warga lebih dominan sebagai penerima informasi daripada pengambil keputusan. Tokenisme ini bukan hanya akibat hambatan teknis, melainkan juga produk dari relasi kuasa yang tidak setara dan gejala *elite capture* dalam kelembagaan lokal yang secara sistematis menepikan suara kelompok rentan. Hal ini berimplikasi pada belum stabilnya keberlanjutan hasil program, terutama pada indikator pengelolaan harian seperti persampahan, sanitasi komunal, pemeliharaan prasarana, dan proteksi kebakaran.

## SARAN

Pemerintah daerah dan pelaksana program perlu mengambil langkah-langkah kebijakan yang konkret dan terukur. *Pertama*, meningkatkan kualitas partisipasi dari sekadar *informing* menuju kemitraan nyata (*partnership*) dengan memperjelas mekanisme serah terima aset, menetapkan lembaga pengelola yang sah dan dipercaya (penguatan BKM/KPP atau alternatif kelembagaan), serta menyusun mekanisme pembiayaan pemeliharaan yang transparan dan disepakati warga. *Kedua*, menyusun kebijakan *anti-elite capture* yang eksplisit dalam pedoman pelaksanaan KOTAKU: mewajibkan kuota representasi kelompok rentan (perempuan, penyandang disabilitas, warga berpenghasilan rendah) dalam forum pengambilan keputusan, bukan sekadar kehadiran fisik. *Ketiga*, mengintegrasikan strategi inklusi digital dalam sosialisasi program agar penggunaan platform seperti WhatsApp tidak memproduksi eksklusi bagi warga yang tidak melek digital. *Keempat*, memperkuat sistem persampahan yang operasional (jadwal angkut, titik kumpul, aturan, dan sanksi), pendampingan perubahan perilaku untuk optimalisasi sanitasi komunal, pemeliharaan rutin drainase dan fasilitas publik, serta peningkatan proteksi kebakaran (akses darurat, sarana dasar, dan pelatihan kesiapsiagaan). *Kelima*, mendorong pendanaan riset evaluasi independen pascaprogram yang secara khusus mengukur kualitas partisipasi dan keberlanjutan kelembagaan, agar temuan seperti dalam penelitian ini dapat menjadi basis perbaikan desain program secara sistemik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Badan Pusat Statistik Kota Batam. (2020). *Kota Batam dalam angka 2020*. BPS Kota Batam.
- Chambers, R. (1995). Poverty and livelihoods: Whose reality counts? *Environment and Urbanization*, 7(1), 173–204.
- Cleaver, F. (2001). Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development. In B. Cooke & U. Kothari (Eds.), *Participation: The new tyranny?* (pp. 36–55). Zed Books.
- Cornwall, A. (2004). Spaces for transformation? Reflections on issues of power and difference in participation in development. In S. Hickey & G. Mohan (Eds.), *Participation: From tyranny to transformation?* (pp. 75–91). Zed Books.
- Cornwall, A. (2008). Unpacking 'participation': Models, meanings and practices. *Community Development Journal*, 43(3), 269–283.
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). SAGE.
- Dasgupta, A., & Beard, V. A. (2007). Community driven development, collective action and elite capture in Indonesia. *Development and Change*, 38(2), 229–249.
- Direktorat Jenderal Cipta Karya. (2016). *Pedoman/Petunjuk pelaksanaan Program Kota Tanpa Kumuh (KOTAKU)*. Kementerian PUPR.



- Friedmann, J. (1966). *Regional development policy: A case study of Venezuela*. MIT Press.
- Gaventa, J. (2006). Finding the spaces for change: A power analysis. *IDS Bulletin*, 37(6), 23–33.
- Harriss, J. (2001). *Depoliticizing development: The World Bank and social capital*. Leftword Books.
- Hasan, A., Fauzi, A., & Rustiadi, E. (2024). Strategi penanganan permukiman kumuh berbasis partisipasi: Kajian komparatif program KOTAKU di Indonesia. *Jurnal Wilayah dan Lingkungan*, 12(1), 1–18.
- Hudalah, D., Viantari, D., Firman, T., & Woltjer, J. (2014). Industrial land development and manufacturing deconcentration in outer Jakarta. *Urban Geography*, 34(7), 950–971.
- Kabeer, N. (2005). Gender equality and women's empowerment: A critical analysis of the third millennium development goal. *Gender and Development*, 13(1), 13–24.
- Kelurahan Tanjung Riau. (2021). *Laporan Rencana Penataan Lingkungan (RPL) Tanjung Riau*.
- Korten, D. C. (1987). Third generation NGO strategies: A key to people-centred development. *World Development*, 15(Supplement), 145–159.
- Lewis, W. A. (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School*, 22(2), 139–191.
- Lim, M. (2017). Dis/connection: The co-evolution of societal and digital media in Indonesia. *Asiascape: Digital Asia*, 4(1–2), 7–36.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). SAGE.
- Moleong, L. J. (2017). *Metodologi penelitian kualitatif* (Edisi revisi). Remaja Rosdakarya.
- Mossberger, K., Tolbert, C. J., & McNeal, R. S. (2008). *Digital citizenship: The Internet, society, and participation*. MIT Press.
- Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 2 Tahun 2004. (2004). Pemerintah Kota Batam.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 14/PRT/M/2018 tentang pencegahan dan peningkatan kualitas perumahan kumuh dan permukiman kumuh. (2018).
- Perroux, F. (1950). Economic space: Theory and applications. *The Quarterly Journal of Economics*, 64(1), 89–104.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon & Schuster.
- Sugiyono. (2020). *Metode penelitian kuantitatif, kualitatif, dan R&D*. Alfabeta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (1945).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang perumahan dan kawasan permukiman. (2011).
- van Dijk, J. (2020). *The digital divide*. Polity Press.
- Winarso, H., & Firman, T. (2002). Residential land development in Jabotabek, Indonesia: Triggering economic crisis? *Habitat International*, 26(4), 487–506.
- Woolcock, M., & Narayan, D. (2000). Social capital: Implications for development theory, research, and policy. *The World Bank Research Observer*, 15(2), 225–249.