

## Aksi Kolektif: Penanganan Permukiman Kumuh dengan Kolaboratif di Kampung Pisang

\*Ummu Kultsum Muhammad<sup>1</sup>, Rizkiyah Amaliah Fadila<sup>2</sup>

<sup>1</sup>) Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Pembangunan Berkelanjutan, Institut Teknologi Kalimantan, Indonesia

<sup>2</sup>) Penginderaan Jauh dan Sistem Informasi Geografis, Vokasi, Universitas Hasanuddin, Indonesia

\*Corresponding Author, Email: [ummu.muhammad@lecturer.itk.ac.id](mailto:ummu.muhammad@lecturer.itk.ac.id)

### Abstrak

Perkembangan kota yang pesat mendorong terjadinya urbanisasi dan memicu munculnya permukiman kumuh. Penanganan kawasan kumuh memerlukan pendekatan yang komprehensif dan kolaboratif, karena tantangannya tidak hanya bersifat fisik, tetapi juga pada lemahnya peran kelembagaan, kapasitas pemerintah, serta keterlibatan masyarakat. Penelitian ini menganalisis penanganan permukiman kumuh melalui pendekatan aksi kolektif, yaitu kolaborasi antara pemerintah, swasta, LSM, dan masyarakat dalam membentuk koalisi untuk tujuan bersama. Metode yang digunakan adalah kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui studi literatur. Studi kasus Kampung Pisang di Kota Makassar menunjukkan keberhasilan pendekatan aksi kolektif ini. Pemerintah Kota Makassar, Kementerian PUPR, dan Kementerian Sosial terlibat aktif, sementara LSM dan NGO mendukung dari sisi advokasi dan pendanaan. Keberhasilan program tidak lepas dari komunikasi antar lembaga yang baik, yang memperkuat aksi kolektif dan membentuk koalisi yang efektif. Selain itu, masyarakat lokal juga memiliki peran sentral sebagai bagian dari solusi, bukan hanya objek penerima program. Dalam penelitian ini, warga Kampung Pisang dipandang sebagai bagian dari masyarakat kota yang memiliki hak atas hunian layak dan lingkungan sehat. Penelitian ini menegaskan pentingnya tata kelola kolaboratif untuk keberlanjutan penanganan permukiman kumuh.

**Kata kunci:** Permukiman kumuh, kolaboratif, aksi kolektif

### Abstract

*Rapid urban development had led to urbanization and triggered the emergence of slums. Managing slum areas requires a comprehensive and collaborative approach, as the challenges are not only physical but also related to weak institutional roles, government capacity, and community involvement. This study examines slum management through a collective action approach, which involves collaboration between the government, private sector, NGO's, and the community in forming a coalition for a common goal. The method used is descriptive qualitative with data collection techniques through literature review. The case study of Kampung Pisang in Makassar City demonstrates the success of this collective action approach. The Makassar City Government, the Ministry of Public Works and Housing, and the Ministry of Social Affairs we actively involved, while NGOs and civil society organizations supported the initiative through advocacy and funding. The success of the program was attributed to effective inter-institutional communication, which strengthened collective action and formed an effective coalition. Additionally, the local community plays a central role as part of the solution, not merely as recipients of the program. In this study, the residents of Kampung Pisang are viewed as part of the urban community with the right to adequate housing and a healthy environment. this study emphasizes the significance of collaborative governance based on collective action to ensure sustainable slum settlement management.*

**Keywords:** Slum, collaborative, collective action

## **I. PENDAHULUAN**

Kota selalu memiliki daya tarik yang mampu menimbulkan mobilisasi penduduk yang berasal dari luar daerah secara tidak terduga. Demi mendapatkan kehidupan yang lebih layak, masyarakat dari desa berbondong-bondong melakukan migrasi ke kota. Hal ini mengakibatkan sifat-sifat kekotaan, baik fisik juga non fisik, semakin meluas sampai daerah perbatasan, pinggiran dan berkembang menuju area belakang kota. Fenomena ini kemudian dikenal sebagai urbanisasi (Diningrat dkk., 2015). Urbanisasi ini kemudian memberikan dampak negatif karena *demand* dan *supply* lahan yang tidak seimbang. Salah satu dampak yang sangat jelas yaitu munculnya permukiman-permukiman kumuh di kota.

Masyarakat di perkotaan memiliki berbagai permasalahan sosial yang kompleks, salah satunya adalah keberadaan kampung-kampung kumuh. Permukiman yang tidak layak huni ini tidak sesuai dengan tata ruang, atau kepadatan bangunan, rentan terhadap penyakit sosial dan lingkungan, dan secara umum kualitas bangunannya sangat buruk dan dapat membahayakan (Fadli & Sarofah, 2021). Meluasnya peningkatan lingkungan permukiman kumuh membawa dampak secara langsung pada kehidupan di perkotaan. Menurut Poerbo (dalam Mulyana, 2017) keberadaan permukiman kumuh merupakan permukiman yang pada umumnya telah berkembang secara sedikit demi sedikit selama bertahun-tahun, dimana 70%-80% dari penduduk kota hidup dalam perumahan yang tidak layak dengan tata letak yang semrawut, sanitasi yang buruk, kekurangan infrastruktur dan fasilitas umum lainnya. Permukiman kumuh ini identik dengan gambaran lingkungan yang kotor dan tidak layak huni.

Kekumuhan merupakan permasalahan lingkungan yang harus ditangani. Sebagaimana telah disebutkan dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman bahwa penataan perumahan dan permukiman bertujuan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, dalam rangka peningkatan dan pemerataan kesejahteraan manusia, aman, serasi, dan teratur. Di antara beberapa bentuk intervensi pembangunan perkotaan, perbaikan kawasan kumuh menawarkan kesempatan yang tidak ada bandingannya untuk memberikan keamanan perkotaan bagi masyarakat miskin. Kawasan kumuh telah lama menjadi prioritas dalam perencanaan kota, terutama di kawasan Asia. Permukiman kumuh dapat dikurangi melalui proyek-proyek perbaikan, tetapi pelaksanaan perbaikan permukiman kumuh tidak selalu berhasil. Penataan kawasan kumuh perkotaan dihadapkan pada beberapa kendala, salah satunya terkait dengan pemahaman standar permukiman yang layak. Selain itu, faktor fungsional permukiman juga terkait dengan dimensi sosial, ekonomi, budaya, teknologi, ekologi, bahkan politik (Suprijanto, 2004).

Berbagai program nasional telah dilaksanakan pemerintah dalam rangka penanganan kawasan kumuh. Salah satunya adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan yang berlangsung dari tahun 2009 hingga 2014. Namun, program ini dinilai belum efektif dalam pelaksanaannya (Syamsiar dkk., 2020). Kemudian pada tahun 2016 pemerintah membuat program Program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku) sebagai kelanjutan dari upaya penanganan permukiman umum secara nasional. Meskipun demikian, hingga periode program ini selesai, hasil penanganan permukiman kumuh di berbagai daerah masih menunjukkan keterbatasan.

Sejumlah penelitian terbaru juga menyoroti keterbatasan dari program Kotaku. Penelitian (Risna dkk., 2022) menunjukkan bahwa program Kotaku di Kelurahan Batang Arau, Padang, tidak efektif. Penelitian ini dilakukan dengan menilai efektivitas berdasarkan tiga kriteria yaitu usaha yang dilakukan oleh pemerintah, hasil dari pelaksanaan program, dan dampak yang dirasakan oleh masyarakat. Dari ketiga kriteria ini, hanya dampak yang dirasakan oleh masyarakat yang dinilai efektif. Sedangkan upaya pemerintah untuk mencapai tujuan dan pelaksanaan program

jika dibandingkan dengan hasil yang telah ditetapkan, dinilai tidak efektif.

Sementara itu, Hadi dkk., (2023) mengevaluasi kebijakan pelaksanaan Kotaku di Kawasan Kota Lama, Kota Pekanbaru dan mendapatkan hasil bahwa meskipun pelaksanaan administratif berjalan baik, tetap terdapat kendala dalam pelaksanaannya yaitu kurangnya partisipasi masyarakat dalam tahap pelaksanaan dan pemantauan, padahal program ini berfokus pada kolaborasi dan keaktifan masyarakat. Hal ini sejalan dengan penelitian Ikbal dkk., (2024) yang menemukan adanya kurang koordinasi antar pemangku kepentingan di Kelurahan Tanjung Mas, Semarang Utara, serta lemahnya tata kelola yang kolaboratif, yang berdampak pada infrastruktur yang belum optimal.

Permasalahan terkait aspek sosial yang diidentifikasi oleh Puslitbang Sosial Ekonomi Bidang Permukiman menunjukkan bahwa lemahnya peran, kapasitas kelembagaan, serta koordinasi antara pemerintah dan masyarakat menjadi penghambat. Komunikasi antar pemangku kepentingan seringkali belum terlembaga dengan baik, disertai ketidakjelasan strategi penataan kawasan kumuh antar instansi maupun swasta (Heston & Yusuf, 2013).

Penataan kawasan kumuh merupakan bagian penting dari dinamika pembangunan perkotaan. Perencanaan pembangunan perkotaan harus dapat memastikan aspek partisipatifnya dengan memasukkan kepatuhan terhadap hukum, harapan masyarakat dan keterlibatan banyak pihak. Seringkali konsep pembangunan perkotaan mendapat banyak kritikan karena menimbulkan ketimpangan dan mengikuti alur yang sudah ada sebelumnya (Fadli & Sarofah, 2021).

Sebagai negara berkembang dengan sejarah panjang permukiman kumuh, Indonesia telah menerapkan program peningkatan permukiman kumuh selama lebih dari enam dekade. Namun pengalaman tersebut justru menunjukkan penerapan teori perencanaan untuk mengatasi permukiman kumuh telah menghasilkan hasil yang kurang memadai (Warsono dkk., 2021). Ini mungkin terkait dengan bagaimana teori dan pengetahuan empiris mempertimbangkan daerah kumuh. Perspektif epistemologi yang menganggap permukiman kumuh sebagai masalah, bentuk informalitas perkotaan dan lingkungan yang terabaikan cenderung mengabaikan perspektif penghuninya, ada kemungkinan perbedaan perspektif dalam perbaikan kawasan kumuh antara perencana, pengambil keputusan dan penghuni kawasan kumuh yang menjadi penentu keberhasilan dari proyek penanganan permukiman kumuh.

Dalam mengatasi permasalahan permukiman kumuh, pendekatan dengan konsep pembangunan partisipatif perlu dipertimbangkan. Gonzales (dalam Astuti & Hardiana, 2009) menyebutkan bahwa konsep pembangunan partisipatif dapat diilustrasikan dalam bentuk hubungan antara pemerintah dan masyarakat dalam pembangunan kota. Hubungan ini dinyatakan dalam bentuk pelibatan masyarakat dalam pembangunan. Hal ini dinyatakan dengan adanya hubungan timbal balik/dua arah antara pemerintah dan masyarakat, dimana dalam hubungan ini terdapat pembagian peran tanggung jawab dalam pembangunan. Romidhoni (2025) menekankan bahwa penanganan kawasan kumuh seharusnya tidak hanya fokus pada perbaikan fisik, tetapi juga harus mengedepankan prinsip kolaboratif, partisipatif, dan berkelanjutan dengan melibatkan masyarakat, swasta, LSM, hingga akademisi.

Kampung Pisang, kawasan permukiman yang terletak di Kota Makassar, merupakan salah satu kawasan yang pernah mengalami tantangan dalam penataan permukiman kumuh, namun telah berhasil diselesaikan dengan aksi kolektif dari keterlibatan berbagai *stakeholder*. Dalam penelitian ini akan dikaji bagaimana aksi kolektif dapat menjadi pendekatan yang tepat untuk penanganan permukiman kumuh, bukan hanya menekankan pada peran pemerintah atau efektivitas program nasional, namun mengkaji secara eksplisit bagaimana keterlibatan multi-

*stakeholder* dapat menghasilkan solusi yang berkelanjutan. Selain itu, kasus di Kampung Pisang dapat menjadi contoh bagi penanganan permukiman kumuh di wilayah lain di Indonesia.

## II. METODE

Dalam penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif deskriptif untuk mengetahui secara mendalam dinamika *collective action* dalam penanganan permukiman kumuh di Kampung Pisang, Kota Makassar. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi literatur, mencakup Laporan Studi Kasus Permukiman Kampung Pisang Tahun 2021 yang disusun oleh Arkom Yogyakarta dan beberapa literatur penelitian sebelumnya. Data yang sudah dihimpun kemudian dibandingkan dengan kebijakan pemerintah dan hasil penelitian lainnya.

Kampung Pisang merupakan permukiman kumuh yang dalam penanganannya melibatkan berbagai stakeholder, sehingga menjadi relevan dalam mengkaji dinamika *collective action*. Selain itu permasalahan yang terjadi di Kampung Pisang tidak hanya masalah kondisi fisik lingkungan, tetapi juga masalah sosial dan kelembagaan, termasuk dinamika masalah kepemilikan tanah. Hal ini membuat Kampung Pisang sebagai kasus yang representatif dalam menggambarkan tantangan penanganan permukiman kumuh pada beberapa daerah di Indonesia.

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

### III.1 Studi Kasus Penanganan Permukiman Kumuh Kampung Pisang di Makassar, Indonesia

Kampung Pisang adalah komunitas informal kecil dan erat yang terdiri dari 40 keluarga (240 orang) yang tersebar di sebidang tanah kosong dan rawa seluas 3,7 Ha di Kota Makassar. Penduduknya adalah pendatang miskin dari daerah lain di Sulawesi yang datang ke Kota Makassar untuk mencari kesempatan dan peluang kerja. Tanpa pilihan perumahan yang terjangkau, masyarakat ini menemukan sebidang tanah kosong yang luas di daerah pinggiran kota, dan pada tahun 2006 mulai membangun rumah darurat mereka sendiri dengan konstruksi seadanya yaitu lembaran timah, bambu, dan kayu. Sistem prasarana yang ada masih sangat minim, tetapi masyarakat menanam pohon pisang dan kebun sayur sehingga permukiman tersebut mulai terasa seperti sebuah desa.



**Gambar 1.** Kondisi Permukiman Kampung Pisang Sebelum Program Penanganan Permukiman Kumuh  
*Sumber: Arkom Indonesia, 2021*

Seluruh wilayah ini dulunya merupakan lahan marjinal berawa yang tidak terlalu diperhatikan oleh siapapun. Namun ketika pemerintah Kota Makassar mengumumkan pada tahun 2007 bahwa daerah tersebut akan dikembangkan menjadi kawasan pusat bisnis, nilai tanah di wilayah tersebut melonjak naik. Para pebisnis mulai bermunculan entah darimana mengklaim kepemilikan tanah, dan masalah sengketa tanah terus terjadi. Warga Kampung Pisang tidak mengetahui bahwa tanah yang mereka jadikan tempat bermukim, merupakan salah satu kavling tanah yang diklaim oleh spekulasi tanah. Tidak sampai pemilik tanah memutuskan untuk mengembangkan tanah yang dimiliki, pada tahun 2009, masyarakat menyadari bahwa mereka hidup pada sebidang tanah yang bermasalah. Ketika pemberitahuan penggusur pertama kali datang, pemerintah mengusulkan relokasi penduduk yang berada di Kampung Pisang ke rumah susun sewa yang dibangun oleh pemerintah. Tetapi selain terkendala dengan biaya sewa yang tinggi, kehidupan rumah susun semacam itu sangat berbenturan dengan budaya dan identitas masyarakat Kampung Pisang yang sangat mementingkan hidup bersama sebagai sebuah komunitas dan berbagi lahan secara terbuka.

Pada tahun 2010, di tengah-tengah krisis penggusuran, jaringan komunitas KPRM (Komite Perjuangan Rakyat Miskin) dan UPC (*Urban Poor Consortium*) meminta sekelompok arsitek komunitas muda dari Yogyakarta dan Makassar untuk bekerja dengan warga Kampung Pisang untuk merancang opsi pembangunan kembali perumahan yang akan menguntungkan baik pemilik tanah maupun masyarakat yang bermukim di tanah tersebut. Pada tahun 2011, para arsitek dan perencana menyelenggarakan lokakarya tersebut, anggota masyarakat terlebih dahulu memetakan rumah dan permukiman yang ada, untuk memahami situasi dan kebutuhan masyarakat saat itu, serta masalah dan potensi yang ada di lokasi. Kemudian mereka mulai mengembangkan gagasan tentang bagaimana mereka dapat membangun kembali komunitas mereka dalam pengaturan yang lebih kompak di sebagian kecil tanah, sehingga mereka dapat mengembalikan sebagian besar tanah kepada pemilik tanah untuk dikembangkan. Strategi yang didapatkan, mengusulkan untuk "berbagi" tanah ini, diilhami oleh serangkaian proyek perintis pembagian tanah di Bangkok pada tahun 1980-an yang menghadirkan alternatif penggusuran baru berbasis ekonomi. Selain melihat tata letak permukiman dan ukuran plot yang berbeda, anggota masyarakat juga bekerja dengan arsitek dan perencana untuk mengembangkan rencana ruang terbuka, infrastruktur dan desain rumah yang memenuhi kebutuhan keluarga mereka, tetapi dapat dibangun sendiri oleh masyarakat, dengan sangat murah, menggunakan bahan daur ulang dari rumah-rumah tua mereka. Terdapat dua fase dalam proses relokasi ini, yaitu:

a. Fase 1

Dalam rencana pembagian lahan, akhirnya masyarakat Kampung Pisang mengajukan kepada pemilik lahan, dengan dukungan negosiasi dari walikota, lahan seluas 3,7 Ha itu akan dibagi menjadi dua bagian:

1. 0,7 Ha tanah (19%) akan digunakan oleh masyarakat untuk membangun kembali rumah mereka dengan tata letak yang lebih terpadu dari 40 kavling rumah berukuran besar.
2. Lahan seluas 3 Ha (81%) akan dikembalikan kepada pemilik lahan untuk dikembangkan secara komersial.

Sebagai imbalan untuk mengembalikan sebagian besar tanah, anggota masyarakat akan diberikan sertifikat tanah yang aman untuk kavling rumah mereka. Pemilik tanah setuju dan pada tahun 2012, semua orang memindahkan rumah mereka (sebagian besar rumah berkonstruksi kayu dan dapat dipindahkan) ke lahan seluas 0,7 Ha, pemerintah kota menyediakan jalan beraspal dan sarana prasarana dasar lainnya dan masyarakat menetap pada lahan tersebut. Namun, proses birokrasi penerbitan sertifikat kepemilikan tanah sangat berbelarut-larut dan sertifikat tanah tetap berada di tangan pemilik tanah.

**b. Fase 2**

Pada tahun 2013, oknum pemilik tanah kembali pada kesepakatannya dan memberitahu anggota masyarakat Kampung Pisang bahwa seluruh lahan seluas 3,7 Ha akan dijual, termasuk 0,7 Ha bagian yang baru dibangun yang ditempati oleh masyarakat. Karena mereka belum memiliki surat kepemilikan tanah, mereka tidak memiliki klaim hukum atas tanah tersebut. Sementara itu, walikota yang mereka bantu terpilih tidak dapat membantu. Situasi menjadi buruk dan diperparah oleh konflik dengan sekelompok preman di daerah yang mengganggu dan menyebabkan banyak masalah bagi masyarakat. Mereka tidak senang dengan masyarakat menempati lahan yang sebelumnya mereka gunakan sebagai tempat berkumpul untuk mabuk-mabukan.

Menghadapi penggusuran kedua, masyarakat Kampung Pisang kembali berembuk untuk menyelesaikan permasalahan ini dengan bantuan dari para perencana dan arsitek di Arkom Makassar dan jaringan KPRM, juga dengan dukungan negosiasi dari walikota, masyarakat Kampung Pisang mulai mengembangkan rencana alternatif lain. Rencana baru yang disepakati adalah bagi masyarakat untuk pindah kedua kalinya ke sebidang tanah yang berdekatan dengan luas 0,3 Ha yang lebih kecil yang dimiliki oleh pemilik tanah yang sama, di tepi utara dari situs seluas 0,7 Ha yang telah dibangun kembali oleh masyarakat. Namun kali ini, anggota masyarakat menolak untuk pindah kecuali pemerintah berjanji untuk memberikan mereka kepemilikan tanah yang resmi.

Pada tanggal 7 Oktober 2014, masyarakat mempresentasikan rencana permukiman mereka untuk lahan seluas 0,3 Ha yang lebih kecil kepada publik di mana walikota dan Menteri Sosial mengunjungi lokasi tersebut, berbicara dengan orang-orang dan melihat model dan gambar baru yang diusulkan oleh masyarakat, termasuk kavling rumah untuk 40 warga asli di Kampung Pisang, ditambah sembilan keluarga lain yang telah tinggal di bagian lain dari lahan 3,7 Ha, di bawah kontrak sewa dengan pemilik tanah yang sama. Proyek ini mendapat dukungan dari pemerintah pusat, sebagai bagian dari kebijakan strategis untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kondisi kehidupan masyarakat miskin perkotaan.



**Gambar 2.** Kondisi Permukiman Kampung Pisang Setelah Dibenahi  
*Sumber: Arkom Indonesia, 2021*

### **Kepemilikan Tanah**

Ke-40 keluarga di Kampung Pisang awalnya adalah penghuni liar di atas lahan milik pribadi seluas 3,7 Ha, tanpa hak hukum atau perlindungan dari penggusuran. Setelah menegosiasikan “kontrak politik” dengan walikota, masyarakat miskin kota membantu terpilih, pada tahun 2008, walikota berjanji untuk memberikan jaminan kepemilikan bagi semua masyarakat yang terancam penggusuran. Kampung Pisang adalah ujian pertama dari janji ini, dan walikota baru memang memberi wadah kepada masyarakat dan pemilik tanah, yang menghasilkan solusi pembagian tanah yang kompromi. Berdasarkan kesepakatan pembagian tanah yang disepakati oleh semua pihak, 40 keluarga akan diberikan 0,7 Ha lahan (19%) untuk membangun kembali perumahan mereka, dan akan diberikan sertifikat kepemilikan tanah individu, sedangkan sisanya 81% dari situs tersebut akan dikembalikan kepada pemilik tanah untuk dikembangkan.

Namun setelah pindah ke tanah baru, pemilik tanah melanggar kesepakatan dan mengumumkan rencana untuk menjual seluruh lahan 3,7 Ha termasuk bagian 0,7 Ha yang saat itu ditempati oleh masyarakat. Setelah kembali melakukan negosiasi yang sulit, 40 keluarga setuju untuk pindah ke sebidang tanah yang berdekatan seluas 0,3 Ha ke utara, bersama dengan sembilan keluarga lainnya yang telah tinggal pada bagian lain dari tanah yang sama, berdasarkan kontrak sewa tanah dengan pemilik tanah tersebut. Seluruh 49 keluarga kemudian membangun kembali rumah mereka untuk kedua kalinya di atas lahan seluas 0,3 Ha.

Hingga Juni 2021, 49 keluarga tersebut masih belum memiliki sertifikat kepemilikan tanah. Masyarakat tersebut hanya diberi jaminan oleh walikota Kota Makassar yang disaksikan oleh Menteri Sosial Republik Indonesia bahwa lahan seluas 0,3 Ha tersebut diperuntukkan untuk pemukiman kembali masyarakat Kampung Pisang. Meski kepemilikan tanah belum resmi atas nama warga, namun jaminan dari pemerintah kota sudah cukup baik sehingga dana pemerintah bisa digunakan untuk pembangunan infrastruktur baru bagi masyarakat.

Setelah melalui segala lika-liku proses tersebut, 49 keluarga di Kampung Pisang memiliki hubungan yang semakin erat. Meskipun kepemilikan tanah mereka masih lemah, mereka memutuskan untuk mengatur diri mereka sendiri dan membentuk semacam koperasi perumahan informal, dan telah menyusun perjanjian yang telah ditandatangani oleh 49 keluarga dan ditempatkan di balai masyarakat, berikut isi perjanjian tersebut:

1. Rumah kita tidak akan dijual atau disewakan kepada orang lain, tetapi hanya akan digunakan oleh diri kita sendiri dan akan diwariskan kepada anak cucu kita.
2. Jika ada warga yang menjual atau menyewakan tanah dan rumahnya, maka tanah dan rumah tersebut akan disita dan digunakan oleh warga Kampung Pisang, KPRM, Arkom Makassar, dan Pemerintah Kota Makassar.

### **Kemitraan dan Inklusi Sosial**

Proses relokasi pada Kampung Pisang menggunakan pendekatan perencanaan kolaboratif. Masyarakat Kampung Pisang menjadi aktor utama dalam setiap tahapan proses, mulai dari menjalankan kelompok tabungan komunitas mereka sendiri hingga pada proses perencanaan, negosiasi, dan membangun permukiman baru mereka bahkan hingga dua kali. KPRM (komite Perjuangan Rakyat Miskin) yang mengorganisir komunitas lokal dengan menabung, memetakan, merencanakan, merancang, bernegosiasi, dan melaksanakan proyek di Kampung Pisang. *Urban Poor Consortium* (UPC) adalah LSM yang mendukung jaringan KPRM di Kota Makassar dan memberikan dukungan teknis dan advokasi untuk proyek di Kampung Pisang. Mitra eksternal lainnya adalah pemerintah Kota Makassar, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Sosial, Arkom Makassar, Arkom Yogyakarta, Rujak Center for Urban Studies, dan Program ACCA ACHR (2009-2015) yang merupakan Asian Coalition for Community Action dari Asian Coalition for Housing Right.

### III.2 *Collective Action* Sebagai Pendorong Keberhasilan Penanganan Permukiman Kumuh Kampung Pisang

Terdapat tiga pendekatan untuk pembangunan perkotaan yang dapat dilakukan, yaitu pendekatan kolaboratif, manajemen transisi, dan pemikiran desain (Raynor dkk., 2017). Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kolaborasi diartikan sebagai suatu tindakan kerja sama. Penerjemahan ini menjadi masalah karena hanya dipahami sebagai kerja sama untuk membuat sesuatu tanpa memikirkan pelaksanaan kolaborasi yang lebih sistemik untuk perubahan jangka panjang (Pangondo dkk., 2023). Dalam pembangunan yang berkelanjutan, harus berfokus pada keterlibatan aktor-aktor lain dan tidak hanya menjadikan masyarakat sebagai objek pembangunan (Scheller & Thörn, 2018).

Dari berbagai program penanganan permukiman kumuh yang telah dilakukan, pemerintah selalu menjadi aktor utama. Rasional teknis pemerintah sebagai aktor dominan dalam pengelolaan permukiman kumuh terbukti tidak efektif, dan hal ini mendorong perencanaan fisik digantikan dengan perencanaan advokasi. Namun, pendekatan ini tampaknya menjadi kelemahan advokasi karena keterlibatan komunitas yang terbatas dalam proses peningkatan permukiman kumuh (Warsono dkk., 2021). Program penanganan kumuh terakhir yang digagas oleh pemerintah secara nasional yaitu Kotaku, dengan pendekatan pengembangan berbasis komunitas untuk mengelola permukiman kumuh. Pendekatan program Kotaku adalah pembangunan infrastruktur berbasis masyarakat. Dana yang digunakan dalam pelaksanaan Kotaku dialokasikan dari APBD daerah sehingga ada batasan dana untuk setiap kawasan, sehingga sulit untuk memaksimalkan penanganan permukiman kumuh dan hanya berfokus pada perbaikan fisik. Hasil evaluasi penanganan permukiman kumuh melalui program Kotaku menegaskan bahwa penanganan permukiman kumuh harus ditangani dari kondisi fisik dan non fisik (Muhammad, 2022). Rehabilitasi sarana dan prasana bukan hal yang menjadi penilaian inti dari kekumuhan suatu kawasan sehingga perlu dilakukan evaluasi menyeluruh pada permukiman masyarakat dan perencanaan penanganan sesuai kondisi dan permasalahan yang terjadi di lapangan. Oleh karena itu, proses peningkatan permukiman kumuh perlu menggunakan pendekatan dengan teori perencanaan kolaboratif yang memiliki inklusivitas yang lebih luas terkait konteks dan isu lokal.

Peralihan status Kampung Pisang dari permukiman informal yang rawan terkena gusur dan status lahan yang tidak jelas menjadi permukiman dengan hak tanah dan bangunan yang dijamin oleh walikota, tidak lepas dari tindakan kolektif baik kelompok masyarakat Kampung Pisang, LSM, swasta, hingga instansi pemerintah terkait. Badan-badan ini merupakan bagian dari kerja tim untuk menangani permasalahan permukiman Kampung Pisang.

Di dalam penanganan permukiman Kampung Pisang ini instansi pemerintah yang terlibat hanya Pemerintah Kota Makassar, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, serta Kementerian Sosial sedangkan LSM dan NGO menjadi pemberi dukungan dari segi advokasi dan pembiayaan. Walaupun tidak banyak instansi pemerintah yang terlibat namun proyek ini tetap berhasil dijalankan.

Jika dibandingkan dengan salah satu contoh dari pelaksanaan penanganan kumuh yang juga ada di Kota Makassar melalui program Kotaku, yaitu permukiman kumuh pesisir Untia Kota Makassar (Rusnaedy & Haris, 2021). Begitu banyak instansi pemerintah yang terlibat dalam penanganan kawasan kumuh dengan peran dan tanggung jawab yang berbeda atau sama. Besarnya *team work* yang dibentuk belum mampu untuk menjadikan Kawasan Untia kawasan yang bebas kumuh 100%. Sebelumnya, Olson, (1971) sudah menganalisis hal ini, bahwa semakin besar ukuran kelompok, maka semakin kecil kemungkinan program yang direncanakan akan berhasil. Program pengelolaan permukiman kumuh akan sulit dicapai jika lembaga yang terlibat terlalu besar.

Tumpang tindih antar kepentingan institusi akan sulit untuk dihindari.

Kebijakan penataan permukiman kumuh yang melibatkan banyak instansi cenderung tidak efektif terutama adanya potensi *free riders* dalam kelompok besar. Ostrom (2008) mengusulkan pendekatan tata kelola polisentris terhadap masalah tindakan kolektif. Tata kelola polisentris menawarkan kesempatan untuk mengatur bukan hanya satu, tetapi beberapa lembaga pemerintah, dengan masing-masing unit ini dapat menjalankan otoritas independen untuk membuat dan menegakkan aturan di bidang tertentu. Keuntungan utama dari tata kelola polisentris adalah aturan dapat ditulis dalam bentuk umum yang kemudian dapat disesuaikan dengan keadaan setempat. Dengan kata lain, lebih banyak tindakan yang disesuaikan dengan kebutuhan lokal dapat disahkan dalam struktur tata kelola polisentris daripada dalam struktur monosentris yang berupaya menetapkan aturan yang seragam untuk semua wilayah.

Keberhasilan dari penanganan permukiman kumuh Kampung Pisang terjadi karena melibatkan pihak swasta dan LSM yang membantu masyarakat untuk berkomunikasi kepada pemerintah. Perumusan kebijakan dalam proses pembuatan kebijakan tidak hanya melibatkan pemerintah secara sepihak tetapi juga melibatkan pihak swasta dan lembaga swadaya masyarakat sebagai upaya untuk mengembangkan standar kriteria dan indikator suatu kebijakan (Elliott & Schlaepfer, 2001). Pemerintah, LSM, dan pihak swasta membentuk suatu koalisi untuk menangani permasalahan di Kampung Pisang. Kelompok dengan ide yang sama membangun aliansi (pro) terhadap kelompok yang menentang ide mereka (kontra). Untuk meningkatkan kekuatan yang berpengaruh dalam proses perumusan kebijakan, berbagai kelompok dengan kepentingan yang sama bergabung bersama dalam koalisi. Dalam proses kebijakan, koalisi advokasi mengkompromikan aktor dari semua subsistem kebijakan (Rusnaedy & Haris, 2021).

Komunikasi antar lembaga yang terlibat juga menjadi faktor keberhasilan program Kampung Pisang. Komunikasi yang lebih baik akan meningkatkan *collective action*, dan karena itu, koalisi kemungkinan untuk memecahkan masalah dan meningkatkan kerjasama. Efektivitas komunikasi berkaitan dengan kebutuhan individu dalam lingkungan sosial tersebut untuk saling mengungkapkan keinginannya sehingga mereka harus melepaskan kepentingannya demi kepentingan kelompok (Rusnaedy & Haris, 2021). Komunikasi tatap muka meningkatkan kemungkinan bahwa individu akan menepati janji mereka untuk bekerja sama. Efektivitas komunikasi tampaknya terkait dengan peningkatan kepercayaan yang diperoleh individu ketika janji dibuat secara langsung (Ostrom, 2010).

Tata kelola kolaboratif yang berjalan di Kampung Pisang sejalan dengan indikator yang dirumuskan oleh Ansell dan Gash (dalam Sulaiman, 2021), yaitu

- a. *Face to Face Dialogue* antara para stakeholder sebagai jantung dari proses membangun kepercayaan, saling menghormati, pemahaman bersama, dan komitmen terhadap proses.
- b. Membangun kepercayaan, di mana kolaborasi tidak hanya berkaitan dengan negosiasi melainkan juga rekonsiliasi riwayat konflik atau ketidakpercayaan sebelumnya.
- c. Komitmen bersama, yaitu motivasi *stakeholder* untuk terlibat, baik demi memastikan perspektifnya tidak diabaikan, mengamankan legitimasi posisi, maupun memenuhi kewajiban tertentu, yang pada akhirnya menuntut kesediaan menerima hasil musyawarah bersama.
- d. Berbagi pemahaman, yaitu pengembangan kesepahaman antar *stakeholder* mengenai apa yang bisa dicapai secara kolektif.
- e. Pencapaian hasil antara, yang menjadi penting terutama dalam situasi dengan tingkat permusuhan awal tinggi, karena keberhasilan kecil dapat memperkuat kepercayaan dan komitmen jangka panjang.

Dalam proses penanganan permukiman kumuh Kampung Pisang indikator tata kelola kolaboratif ini berjalan. Ini dapat dilihat dari komitmen para *stakeholder* yang berkali-kali melakukan diskusi

bersama masyarakat, mencari solusi, mendampingi masyarakat dalam proses hukum dan membantu berkomunikasi dengan pemilik lahan dalam penyelesaian konflik kepemilikan. Komitmen pemerintah juga dilihat dari bagaimana walikota Kota Makassar saat itu memberi jaminan disaksikan oleh Menteri Sosial Republik Indonesia bahwa lahan seluas 0,3 Ha tersebut diperuntukkan untuk pemukiman kembali masyarakat Kampung Pisang.



**Gambar 3.** Masyarakat dan Stakeholder Berembuk Bersama Untuk Berdiskusi

Sumber: Arkom Indonesia, 2021

#### IV. KESIMPULAN

Studi kasus Kampung Pisang menggambarkan keberhasilan dalam penanganan kawasan kumuh berdasarkan pendekatan kolaboratif berbasis *collective action*. Seringkali pemerintah membuat program penanganan permukiman kumuh dengan melibatkan banyak institusi dari pemerintah namun tidak melibatkan pihak ketiga yaitu swasta dan LSM. Dari Kampung Pisang dapat kita lihat bagaimana peran besar dari NGO dan LSM dalam memberikan bantuan moril dan materi kepada masyarakat. Selain itu, keberadaan masyarakat sebagai komunitas yang bermukim di pada suatu permukiman juga harus dipertimbangkan. Tata kelola polisentris juga menjadi hal yang tepat untuk diterapkan dalam penanganan permukiman kumuh, karena perbedaan kondisi dari setiap daerah atau permukiman. Selama ini program penanganan permukiman kumuh di Indonesia cenderung monosentris, dimana ditetapkan aturan yang seragam untuk semua wilayah padahal kondisi setiap wilayah baik fisik dan non fisik sangatlah beragam.

Tata kelola yang terlaksana dalam penanganan permukiman kumuh Kampung Pisang dapat menjadi pembelajaran bagi pemerintah baik pusat dan daerah, sebaiknya pendekatan dalam penanganan permukiman kumuh tidak mengandalkan pendekatan struktural *top-down*, tetapi mendorong tata kelola yang kolaboratif dengan memperkuat peran masyarakat lokal, LSM, dan sektor swasta sebagai mitra. Selain itu, diperlukan kebijakan yang lebih adaptif dalam mengemulakan kondisi sosial ekonomi tiap wilayah agar program penanganan kumuh tidak bersifat polisentris, melainkan responsif terhadap kebutuhan masyarakat setempat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Arkom Indonesia. (2021). *Kampung Pisang Housing (Case Study of Collective Housing in Asian City Series)*.
- Astuti, W., & Hardiana, A. (2009). *PERENCANAAN PARTISIPATIF PADA TINGKAT KELURAHAN SEBAGAI UPAYA PENGENTASAN KEMISKINAN PADA PERMUKIMAN KUMUH PERKOTAAN* (Vol. 20, Nomor 2).
- Diningrat, R. A., Novitasari, M. R., & Astuti, W. K. (2015). *Kota Rumah Manusia*. Teknosain.

- Efendi H. Pangondo, Muhammad Juang Putra, Burhanudin Burhanudin, & Hamsani Hamsani . (2023). Collaboration Strategy By Design To Achieve Slum Area Reduction Target. *INTERNATIONAL CONFERENCE ON DIGITAL ADVANCE TOURISM, MANAGEMENT AND TECHNOLOGY*, 1(2), 398–410. <https://doi.org/10.56910/ictmt.v1i2.101>
- Elliott, C., & Schlaepfer, R. (2001). The advocacy coalition framework: Application to the policy process for the development of forest certification in Sweden. *Journal of European Public Policy*, 8(4), 642–661. <https://doi.org/10.1080/13501760110064438>
- Fadli, Y., & Sarofah, R. (2021). The Possibilities for an Urban Community Action Plan and Collaborative Work Support for Slum Improvement: A Case Study in Jakarta. *Policy & Governance Review*, 5, 206–219. <https://doi.org/10.30589/pgr>
- Hadi, A., Bedasari, H., & Ikhsan, M. (2023). Evaluasi Kebijakan Penanganan Kawasan Permukiman Kumuh Melalui Program Kota Tanpa Kumuh Di Kawasan Kota Lama Kota Pekanbaru. *Jurnal Administrasi Politik dan Sosial*, 4(1), 43–49. <https://doi.org/10.46730/japs.v4i1.96>
- Heston, Y. P., & Yusuf, A. A. (2013). Penguatan Kemampuan Sosial Pada Penataan Kawasan Kumuh Perkotaan (Studi Kasus Kelurahan Cigugur Tengah Cimahi). *Tata Loka*, 15, 208–217.
- Ikbali, M., Subowo, A., & Yuniningsih, T. (2024). Proses Collaborative Governance Dalam Penanganan Pemukiman Kumuh Di Kelurahan Tanjung Mas Kecamatan Semarang Utara Kota Semarang. *Nova Idea: Jurnal Ilmu Administrasi Publik*.
- Muhammad, U. K. (2022). *Evaluasi Program dan Strategi Penanganan Permukiman Kumuh (Studi Kasus: Kelurahan Cambaya, Kecamatan Ujung Pandang, Kota Makassar)*. Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar.
- Mulyana, E. (2017). *Karakteristik Kampung-Kota Di Sekitar Perguruan Tinggi Studi Kasus: Kelurahan Sekeloa Kota Bandung*. Institut Teknologi Bandung.
- Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Ostrom, E. (2008). *Polycentric systems as one approach for solving collective-action problems*. <http://ssrn.com/abstract=1936061> Electronic copy available at: <https://ssrn.com/abstract=1936061>
- Ostrom, E. (2010). Analyzing collective action. *International Association of Agricultural Economists*.
- Raynor, K. E., Doyon, A., & Beer, T. (2017). Collaborative planning, transitions management and design thinking: evaluating three participatory approaches to urban planning. *Australian Planner*, 54(4), 215–224. <https://doi.org/10.1080/07293682.2018.1477812>
- Risna, L., Noer, M., & Aziz, D. R. (2022). EFEKTIVITAS PENANGANAN PERMUKIMAN KUMUH DI KELURAHAN BATANG ARAU KOTA PADANG. 12(01), 59–71.
- Romidhoni, M. (2025). STRATEGI PENANGANAN KAWASAN PERMUKIMAN KUMUH DI KECAMATAN PULOMERAK KOTA CILEGON. *Jurnal Kebijakan Pembangunan Daerah*, 9(1), 78–101. <https://doi.org/10.56945/jkpd.v9i1.368>
- Rusnaedy, Z., & Haris, A. (2021). Advocacy Coalition in The Arrangement of The Coastal Slum Area of Untia in Makassar. *Journal of Governance and Public Policy*, 8(1), 71–81. <https://doi.org/10.18196/jgpp.811344>
- Scheller, D., & Thörn, H. (2018). Governing 'Sustainable Urban Development' Through Self-Build Groups and Co-Housing: The Cases of Hamburg and Gothenburg. *International Journal of Urban and Regional Research*, 42(5), 914–933. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12652>
- Sulaiman, A. L. (2021). *Proses Kolaborasi Penanganan Permukiman Kumuh Melalui Program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku) di Kota Bandung (Studi Kasus: Kelurahan Tamansari Kecamatan Bandung Wetan)*. 2(1), 1–23.

- Suprijanto, I. (2004). Reformasi Kebijakan & Strategi Penyelenggaraan Perumahan & Permukiman. *Dimensi Teknik Arsitektur*, 32, 161-170.
- Syamsiar, N. R., Surya, B., & Tato, S. (2020). *Evaluasi Penanganan Permukiman Kumuh ( Studi Pada Penanganan Program Kotaku Kelurahan Banggae Kabupaten Majene )*. 2(2), 54-64.
- Warsono, H., Rina Herwati, A., Saputra, J., & Talib Bon, A. (2021, November). *Collaborative Governance on Slum Upgrading in Cultural Heritage Area: A Case Study of Pulau Penyengat, Indonesia*.