

KAPABILITAS PEMERINTAH DAERAH DALAM UPAYA PENGENTASAN KEMISKINAN MELALUI PROGRAM RUMAH LAYAK HUNI (RLH) DI KOTA PEKANBARU TAHUN 2022

Oleh : Nur Fazillah

Pembimbing : M. Rafi, S.IP, M.I.P.

Jurusan Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Riau

Kampus Bina Widya, Jl. H.R. Soebrantas Km 12,5 Simp. Baru, Pekanbaru 28293

Telp/Fax. 0761-63277

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana kapabilitas Pemerintah Daerah dalam mendukung keberhasilan program Rumah Layak Huni (RLH). Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif, teknik pengumpulan data dengan wawancara, observasi dan dokumentasi. Teori yang digunakan adalah teori *core capability* menurut Leonard-Barton dalam Suherlan meliputi empat dimensi, yaitu *knowledge and skills* (pengetahuan dan keterampilan), *technical systems* (sistem teknis), *managerial systems* (sistem manajerial), *values and norms* (nilai dan norma). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kapabilitas Pemerintah Kota Pekanbaru dalam pengentasan kemiskinan melalui Program Rumah Layak Huni (RLH) Tahun 2022 belum optimal karena masih terdapat kelemahan pada aspek pengetahuan, sistem teknis, manajerial, serta nilai dan norma. Setiap dimensi dianalisis untuk memahami kekuatan dan kelemahan pemerintah daerah dalam menjalankan program, serta tantangan yang dihadapi dalam konteks sosial dan administratif di Kota Pekanbaru tahun 2022.

Kata kunci: Kapabilitas, Kemiskinan, Program Rumah Layak Huni

ABSTRACT

This study aims to determine the extent of local government capabilities in supporting the success of the Livable Housing Program. The method used is a qualitative descriptive method, with data collection including interviews, observation, and documentation. The theory used is the core capability theory according to Leonard-Barton in Suherlan, covering four dimensions, namely knowledge and skills, technical systems, managerial systems, and values and norms. The results of the study show that the capabilities of the Pekanbaru City Government in poverty alleviation through the 2022 Livable House Program are not yet optimal because there are still weaknesses in the aspects of knowledge, technical systems, managerial systems, and values and norms. Each dimension was analyzed to understand the strengths and weaknesses of the local government in implementing the program, as well as the challenges faced in the social and administrative context in Pekanbaru City in 2022.

Keywords: Capability, Poverty, Livable Housing Program

PENDAHULUAN

Dalam suatu negara, pembangunan bertujuan untuk mewujudkan hidup yang lebih baik dari sebelumnya. Permasalahan

dalam melaksanakan pembangunan, selalu berkaitan dengan masalah kemiskinan. Kemiskinan menjadi tantangan global selama bertahun-tahun.

Bahkan, kemiskinan kini menjadi ancaman mengerikan yang masih menghantui dunia. Menurut data World Bank tahun 2007, setidaknya terdapat 1,1 milyar penduduk miskin di seluruh dunia (Saragih, 2015). Menurut Soetomo (2008), kemiskinan berakar dari rasa malas dan rendahnya kemampuan untuk menanggapi persoalan di sekitar. Fenomena kemiskinan ini juga dialami oleh penduduk Indonesia. Salah satunya terjadi di kota Pekanbaru. Badan Pusat Statistik (2023) merilis hasil survei yang memperlihatkan adanya peningkatan angka kemiskinan sebesar 0,23% pada tahun 2022.

Salah satu faktor yang sangat penting dalam menekan angka kemiskinan adalah ketersediaan rumah yang layak untuk dihuni. Tempat tinggal yang tidak memadai tidak hanya membahayakan kesehatan dan keselamatan penghuninya, tetapi juga berdampak pada tingkat produktivitas serta kesejahteraan keluarga miskin secara menyeluruh. Oleh karena itu, program penyediaan rumah layak huni menjadi alternatif nyata dalam mendukung masyarakat kurang mampu keluar dari kondisi kemiskinan. Namun terdapat permasalahan bagi perumahan di Indonesia yang disebut dengan istilah *backlog*/kekurangan dan umumnya terjadi pada masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Keterbatasan akses dan ketimpangan antara jumlah warga miskin dengan kebutuhan yang harus disediakan menimbulkan sebuah kesulitan dalam mewujudkan perumahan layak huni bagi mereka (Sarimah, 2016).

Pemerintah Kota Pekanbaru mencetuskan sebuah Program Rumah Layak Huni (RLH) untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat miskin. Pemerintah Kota Pekanbaru menargetkan pembangunan 2.748 unit rumah layak huni yang hanya tercapai 92% (LKjIP, 2022). Meskipun belum mencapai target,

implementasinya tetap berjalan efektif. Namun masih perlu penguatan dalam beberapa aspek agar target dapat tercapai di periode selanjutnya. Program RLH memiliki korelasi positif dengan fenomena kemiskinan. Keberadaan RLH mampu mengurangi kemiskinan. Sebaliknya, kondisi kemiskinan seringkali ditandai dengan ketidaklayakan tempat tinggal.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa terdapat korelasi yang erat antara Rumah Layak Huni (RLH) dengan fenomena kemiskinan, sebagaimana tercermin dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011, dan Peraturan Gubernur Provinsi Riau Nomor 21 Tahun 2019. Sejalan dengan kebijakan tersebut, implementasi di tingkat daerah menjadi faktor penting untuk menilai efektivitas program dalam mencapai tujuan pengentasan kemiskinan.

Berbagai program bantuan perumahan telah digulirkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru, namun belum ada kajian mendalam terkait sejauh mana program tersebut dikelola dan diimplementasikan secara efektif. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya untuk menjabarkan dan mengkaji tentang Kapabilitas Pemerintah Daerah dalam upaya pengentasan kemiskinan melalui program Rumah Layak Huni (RLH) di Kota Pekanbaru

RUMUSAN MASALAH

Permasalahan utama dalam penelitian ini terletak pada upaya Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru dalam mengentaskan kemiskinan melalui Program Rumah Layak Huni (RLH) Tahun 2022. Meskipun program tersebut telah dilaksanakan sebagai salah satu strategi peningkatan kesejahteraan

masyarakat berpenghasilan rendah, namun masih terdapat kendala seperti belum tercapainya target pembangunan rumah layak huni secara maksimal serta adanya penerima manfaat yang belum memenuhi kriteria kelayakan.

Berdasarkan kondisi pada permasalahan tersebut, maka rumusan masalah penelitian ini adalah: “Bagaimana kapabilitas pemerintah daerah dalam upaya pengentasan kemiskinan melalui program Rumah Layak Huni (RLH) Kota Pekanbaru Tahun 2022?”

TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian adalah untuk mendeskripsikan kapabilitas pemerintah daerah dalam upaya pengentasan kemiskinan melalui program Rumah Layak Huni (RLH) di Kota Pekanbaru Tahun 2022.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini berbasis pendekatan deskriptif kualitatif yang bertujuan untuk memahami, dan menjelaskan kapabilitas pemerintah daerah dalam pengentasan kemiskinan melalui program RLH di Kota Pekanbaru. Penelitian ini berlokasi di Kantor Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kota Pekanbaru.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara dan dokumentasi. Data wawancara didapatkan dari beberapa informan. Sementara itu, dokumentasi dilakukan dengan menganalisis dokumen resmi terkait program RLH. Analisis data dilakukan dengan model Miles dan Huberman (Sugiyono, 2018), yang mencakup pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. *Knowledge and Skills* (Pengetahuan dan Keterampilan)

Knowledge and skill merupakan

faktor pengukur kapasitas suatu organisasi yang terdiri dari dua indikator utama, yaitu *specific techniques* dan *scientific understanding*. Berdasarkan hasil wawancara dengan kabid kawasan pemukiman, dapat diketahui bahwa Indikator *Specific techniques* tercermin pada prosedur kerja yang ditetapkan Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman (Perkim) Kota Pekanbaru. Prosedur tersebut melibatkan verifikasi kelayakan penerima bantuan, sosialisasi kepada masyarakat, dan pengawasan pembangunan oleh Pokmas (Kelompok Masyarakat). Pembangunan RLH dilakukan secara swakelola oleh masyarakat. Dinas Perkim Kota Pekanbaru membentuk kelompok swadaya masyarakat dengan adanya pendampingan dari Tenaga Fasilitator Langsung (TFL).

Indikator selanjutnya adalah *Scientific understanding*. Indikator ini mengacu pada pemahaman ilmiah yang digunakan. Berdasarkan hasil wawancara dengan sub koordinator teknik tata bangunan dan perumahan, didapatkan hasil yang menyatakan bahwa Dinas Perkim Kota Pekanbaru telah mencerminkan pemanfaatan pendekatan ilmiah dalam setiap tahapan program. Hal tersebut dibuktikan dengan adanya penggunaan Data Kemiskinan Terverifikasi (DTKS), survei teknis oleh tenaga fasilitator, penerapan standar konstruksi, serta evaluasi dampak sosial ekonomi penerima bantuan. Pendekatan ini menjadi bukti bahwa program tidak hanya berdasarkan kebijakan normatif, tetapi juga pengetahuan ilmiah dan bukti empiris. Hal tersebut bertujuan untuk memastikan bantuan tepat sasaran, efektif, dan berkelanjutan.

2. *Technical systems*

Technical systems atau sistem

teknis dalam teori Leonard dan Barton merujuk pada informasi dan prosedur. Sementara itu, *Technical system* yang dimaksud dalam penelitian ini adalah alat, teknologi, sistem, dan prosedur teknis untuk mengelola kapabilitas organisasi secara operasional. Berdasarkan hasil wawancara dengan pegawai Dinas Perkim, dapat diketahui bahwa Dinas Perkim Kota Pekanbaru telah menerapkan berbagai *technical systems* dalam pelaksanaan Program RLH, sesuai dengan teori Leonard & Barton. Sistem teknis tersebut meliputi:

1. Pemanfaatan teknologi informasi, berupa platform pengusulan bantuan RLH.
2. Standar operasional (SOP) melalui proses verifikasi lapangan oleh tim teknis dan fasilitator.
3. Integrasi data sosial dengan DTKS untuk penentuan penerima manfaat.
4. Pelibatan struktur lokal, seperti Pokmas dan kelurahan, sebagai bagian dari sistem pelaksanaan teknis di lapangan.
5. Sistem dokumentasi dan pelaporan, yang digunakan untuk memantau dan mengevaluasi kemajuan pembangunan rumah.

Sistem tersebut sekaligus membuktikan kapabilitas organisasi dalam mengelola program berbasis pengetahuan dan teknologi.

3. Managerial Systems

Managerial systems yang dimaksud dalam penelitian adalah sistem atau struktur manajemen Dinas Perkim dalam mengatur penggunaan dan pengembangan pengetahuan dan keterampilan untuk mencapai tujuan strategis. Terdapat dua indikatornya yaitu *Ways of creating knowledge* dan *Ways Of Controlling Knowledge*.

Ways of creating knowledge diartikan sebagai cara untuk menciptakan, membentuk, dan menyebarkan pengetahuan baru, baik secara formal maupun informal. Dalam hal ini, Dinas Perkim telah

melakukan berbagai praktik nyata melalui mekanisme pembelajaran organisasi. Praktik tersebut meliputi: (1) Pelaksanaan evaluasi rutin terhadap program RLH setiap tahun, yang menghasilkan umpan balik untuk perbaikan sistem ke depan, (2) inovasi dalam pendataan RTLH berbasis kelurahan yang dikembangkan melalui sistem digital, serta (3) pelibatan Tenaga Fasilitator Lapangan (TFL) sebagai sumber informasi teknis dan sosial dari lapangan. Tidak hanya itu, keterlibatan masyarakat dan kelurahan dalam proses pengusulan melalui forum musrenbang juga menjadi bagian dari penciptaan pengetahuan berbasis partisipasi lokal.

Indikator berikutnya adalah *ways of controlling knowledge* yang mengacu pada cara pengaturan, pengelolaan, perlindungan, dan penentuan penggunaan pengetahuan organisasi secara efektif dan konsisten. Dalam pelaksanaan Program RLH, Dinas Perkim Kota Pekanbaru telah menerapkan indikator *ways of controlling knowledge* melalui penerapan standar operasional teknis, mekanisme verifikasi, pengawasan pelaksanaan di lapangan, dan sistem informasi terpusat. Hal tersebut sesuai dengan hasil wawancara terhadap Kabid Dinas Perkim yang menyatakan bahwa pelaksanaan Program Rumah Layak Huni di Kota Pekanbaru dijalankan secara terencana, bertahap, dan diawasi secara ketat. Pelaksanaan RLH di kota Pekanbaru menunjukkan komitmen yang tinggi dari pemerintah daerah untuk mencapai target pembangunan dan menjaga akuntabilitas. Namun, program ini tak lepas dari berbagai kendala pada tahun perdana peluncurannya. Untuk mengatasi kendala tersebut, Dinas Perkim meningkatkan sosialisasi, memperbaiki sistem monitoring,

menyusun SOP, serta melatih staf agar lebih siap di lapangan.

4. *Value and Norms*

Values and norms merujuk pada keyakinan, etika, dan nilai yang mengarahkan perilaku komponen organisasi dalam menggunakan pengetahuan dan keterampilan. Penerapan *values and norms* oleh Dinas Perkim Kota Pekanbaru dalam program RLH meliputi:

1. Komitmen pada keadilan sosial dan penanggulangan kemiskinan
2. Transparansi dan akuntabilitas dalam pendataan.
3. Partisipasi Masyarakat sebagai Nilai Kolaboratif
4. Etika Pelayanan Publik dan Kepedulian terhadap Warga

Dimensi *value and norms* mencakup tiga indikator yang meliputi: *content and structure of knowledge*, *means of collecting knowledge*, dan *controlling knowledge*. Hasil wawancara dengan penerima bantuan menunjukkan bahwa program RLH telah menerapkan *content and structure of knowledge*. Hal ini dibuktikan dengan adanya SOP sebagai acuan dalam pembangunan RLH. Perkim mengutamakan pembangunan rumah yang memenuhi hak dasar warga miskin yang berakar pada nilai kesejahteraan, keberpihakan pada yang lemah, dan tanggung jawab sosial.

Dalam indikator *means of collecting knowledge*, Dinas perkim telah menerapkan mekanisme pengumpulan informasi dari survei teknis, laporan masyarakat, forum kelurahan, hingga sistem online yang semuanya menunjukkan bahwa pengambilan keputusan berbasis data dan aspirasi warga merupakan nilai yang dijunjung tinggi. Pemenuhan indikator *controlling knowledge* oleh dinas Perkim tercermin dalam berbagai praktik yang meliputi: (1) transparansi penentuan penerima, (2) tidak ada praktek “main belakang”, serta (3) budaya verifikasi dan

umpan balik.

5. Hubungan Kapabilitas Pemerintah Daerah dengan Pengentasan Kemiskinan

Kapabilitas harus dimiliki pemerintah untuk menghadapi tantangan dalam dinamika pemerintahan. Kapabilitas tersebut harus mencerminkan kapasitas institusi daerah dalam menjalankan pelayanan publik, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat secara optimal (Dwiyanto, 2002). Keberhasilan kebijakan pengentasan kemiskinan, menurut Komang & Sudemen (2024) bergantung pada kemampuan pemerintah daerah merancang intervensi yang terencana, berkelanjutan, dan menjangkau masyarakat secara langsung, seperti yang tercermin dalam kapabilitas Pemerintah Kota Pekanbaru dalam mengelola sumber daya, berkoordinasi, dan menjaga transparansi program RLH.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa setiap dimensi kapabilitas inti menurut Leonard-Barton berperan penting dalam pengentasan kemiskinan. Pada dimensi *knowledge and skills*, kemampuan aparatur memahami regulasi, prosedur, dan pendataan masyarakat miskin menentukan ketepatan sasaran bantuan RLH. Sementara itu, dimensi *technical systems* menekankan efisiensi sistem informasi dan prosedur kerja dalam verifikasi, penyaluran, serta pelaporan, sehingga meminimalkan penyimpangan administrasi.

Pada dimensi *managerial systems*, koordinasi antarbagian dalam Dinas Perumahan serta sinergi dengan pihak kelurahan, kecamatan, dan lembaga sosial menunjukkan sistem manajerial yang adaptif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. *Dimensi values and norms* berperan sebagai dasar

moral pelaksanaan program melalui nilai pelayanan publik, kepedulian sosial, dan integritas aparatur. Secara keseluruhan, keberhasilan program RLH di Kota Pekanbaru tidak hanya diukur dari jumlah rumah yang dibangun, tetapi dari dampaknya terhadap peningkatan kualitas hidup masyarakat miskin. Kapabilitas pemerintah daerah yang baik menjadi kunci terciptanya tata kelola program yang efektif, partisipatif, dan berkelanjutan dalam mendukung pengentasan kemiskinan melalui penyediaan hunian layak, aman, dan sehat bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai kapabilitas Pemerintah Kota Pekanbaru dalam upaya pengentasan kemiskinan melalui Program Rumah Layak Huni (RLH) Tahun 2022, maka dapat disimpulkan bahwa dalam prosesnya Pemerintah Daerah (Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman) dalam upaya pengentasan kemiskinan melalui program RLH belum dapat menunjukkan kinerja yang cukup baik karena masih menyisakan persoalan terhadap dimensi kapabilitas berdasarkan teori yang digunakan.

Hal ini tercermin dari empat dimensi kapabilitas menurut Leonard-Barton dalam Suherlan et al., (2019), yaitu pengetahuan dan keterampilan (*knowledge and skills*), sistem teknis (*technical systems*), sistem manajerial (*managerial systems*), serta nilai dan norma (*values and norms*), yang telah diterapkan secara sinergis dalam menjalankan program tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Badan Pusat Statistik. (2023). *Profil Kemiskinan Kota Pekanbaru Maret 2023*.

<https://pekanbarukota.bps.go.id/id/pressrelease/2023/11/29/857/profil-kemiskinan-kota-pekanbaru-maret-2023.html>

Dwiyanto, A. (2002). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: UGM.

Komang, E. M., & Sudemen, I. W. (2024). Pola Intervensi Pemerintah melalui Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia. *Jurnal Penelitian Dan Pengembangan Sains Dan Humaniora*, 9(1), 68–77.
<https://doi.org/10.23887/jppsh.v9i1.92280>

Pemerintah Kota Pekanbaru. (2022). *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) Tahun 2022 Sekretariat Daerah Kota Pekanbaru*.

Peraturan Gubernur Provinsi Riau Nomor 21 Tahun 2019 Tentang Pembangunan Dan Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni Menjadi Rumah Layak Huni. Berita Daerah Provinsi Riau Tahun 2019 Nomor 21. Pekanbaru: Pemerintah Provinsi Riau (2019).

Saragih, J. P. (2015). Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, 6(1), 45–59.
<https://doi.org/10.22212/jekp.v6i1.155>

Sarimah. (2016). *Pelaksanaan Pembangunan Dalam Program Bantuan Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) Kelurahan Karas Kecamatan Galang Kota Batam*. Universitas Maritim Raja Ali Haji, Tanjungpinang.

Soetomo. (2008). *Masalah Sosial dan Upaya Pemecahannya*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Sugiyono. (2018). *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Suherlan, Sumaryana, A., Myrna, R., & Adiwisatra, J. (2019). Kapabilitas Organisasi Dinas Pertanian Tanaman Pangan Bagi Peningkatan Produksi Komoditas Padi di Kabupaten Subang Tahun 2016-2018. *Jurnal Governansi*, 5(2), 139–148. <https://doi.org/10.30997/jgs.v5i2.2174>
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5188. Jakarta: Sekretariat Negara (2011).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587. Jakarta: Sekretariat Negara (2014).