

KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

DYNAMIC GOVERNANCE DALAM IMPLEMENTASI PROGRAM PEMBANGUNAN RUMAH TIDAK LAYAK HUNI (RTLH) BAGI MASYARAKAT BERPENDHASILAN RENDAH (MBR) DI KOTA SERANG

¹Ahmad Sururi, ²Budiman Rusli, ³Ida Widianingsih, ⁴Slamet Usman Ismanto

¹Mahasiswa Pasca Sarjana Administrasi Publik dan Dosen Universitas Serang Raya

^{2,3,4} FISIP Universitas Padjadjaran

e-mail : ¹ahmad17029@mail.unpad.ac.id, ²budiman.rusli@unpad.ac.id, ³ida.widianingsih@unpad.ac.id, ⁴slamet.ismanto@unpad.ac.id

Abstrak

Artikel ini mendiskusikan tentang implementasi program pembangunan Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) bagi Masyarakat Berpendhasilan Rendah (MBR) di Kota Serang. Isu utama dalam kajian ini terkait dengan kompleksitas permasalahan pembangunan RTLH, diantaranya belum tepatnya sasaran kelompok penerima manfaat program, kurangnya pemahaman masyarakat, dan waktu pelaksanaan pembangunan yang masih belum sesuai dengan perencanaan. Observasi awal yang dilakukan peneliti menunjukkan pentingnya mengkaji isu riset dengan menggunakan teori *dynamic governance*. Penelitian dilakukan dengan menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Temuan awal penelitian menunjukkan bahwa implementasi program RTLH bagi MBR di Kota Serang masih belum dilaksanakan sepenuhnya karena beberapa faktor, seperti belum optimalnya internalisasi budaya organisasi pemerintahan dan kapabilitas organisasi pemerintahan. Oleh sebab itu perlu mendorong inovasi kebijakan strategis yang didasarkan pada konsep *dynamic governance* untuk mendukung keberhasilan program RTLH bagi Masyarakat Berpendhasilan Rendah (MBR) di Kota Serang.

Kata Kunci: Dynamic Governance, Rumah Tidak Layak Huni, Masyarakat Berpendhasilan Rendah

Dynamic Governance In The Implementation Of Un-Inhabitable Housing Development Program For Low Income Family In Serang Municipality

Abstract

This article discusses the implementation of the Un-inhabitable Housing (Rumah Tidak Layak Huni, RTLH) development program for the Low Income Family (Masyarakat Berpendhasilan Rendah, MBR) in Serang Municipality. The main issue within this research is connected to the complex RLTH development problems, for example, the inaccuracy of the program with regards to it's target groups, the lack of understanding from communities, and the discrepancy between planning and implementation. Early observation by the researcher indicates the importance of using the dynamic governance theory for this research. This research utilizes the descriptive qualitative method using the interview, observation, and documentation to collect the data. Early findings in the research indicates that the implementation of the RTLH program for the MBR in Serang City is impeded by some factors, for example, the lack of internalisation of the government organization culture and the organizational capability of the government. Therefore there is a need to innovate strategic policy that is based on the dynamic governance concept in order to support the success of the RTLH program for the MBR in Serang City.

Key words : *Dynamic Governance, Program Of Un-inhabitable Housing Development Program, For Low Income Family*

A. PENDAHULUAN

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik bidang perumahan dan kawasan permukiman merupakan bentuk implementasi kebijakan

desentralisasi yang berorientasi strategis dengan dukungan kebijakan dari Pemerintah Pusat. Dan sebagai salah satu dari enam Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang menjadi urusan pemerintah wajib yang

KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

berkaitan dengan pelayanan dasar di tingkat kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM), pelayanan publik dibidang perumahan dan kawasan permukiman berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal, selain pelayanan publik dibidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, dan sosial.

Salah satu kebijakan pelayanan minimal yang diselenggarakan oleh Pemerintah pusat dan Daerah dibidang perumahan dan kawasan permukiman adalah program pembangunan Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) di Kota Serang yang dikhususkan untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah. Dalam mewujudkan keberhasilan program RTLH tersebut, maka mendorong tata kelola pemerintahan daerah yang dinamis dan adaptif terhadap perubahan lingkungan, berorientasi pada target sasaran dan tujuan serta kemampuan pemerintah dalam melibatkan partisipasi masyarakat secara aktif merupakan suatu keniscayaan.

Pendekatan *Dynamic Governance* merupakan salah satu preferensi tata kelola pemerintahan dalam mendorong terwujudnya keberhasilan implementasi program pembangunan RTLH bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Kota Serang. Hal ini disebabkan karena konsep *Dynamic Governance* mendorong adanya penyesuaian-penyesuaian terhadap perubahan yang terus terjadi sehingga konsep adaptif dan solutif terhadap permasalahan dengan melihat berbagai sudut pandang secara dinamis

Berbagai penelitian tentang *Dynamic Governance* dengan fokus pada birokrasi pemerintahan, manajemen pelayanan publik dan aparatur sipil negara sudah dilakukan oleh beberapa peneliti di Indonesia yaitu (Rahman, 2019; Kasim, 2013; Adhyatma Kusuma, 2015; Dolongseda, Edmon, Gosal, Ronny. Kimbal, 2017; Fauzi, Lukman Munawar, Iryana, 2017).

Penelitian yang dilakukan oleh (Neo, Boon Siong & Chen, 2007) menyatakan *Dynamic Governance is the key to success in a world undergoing accelerating globalization and unrelenting technological advancement* Dinamic Governance merupakan kunci sukses di dunia yang mengalami terus menerus perubahan dan akselerasi globalisasi serta kemajuan teknologi yang terus tiada henti. Selanjutnya dijelaskan bahwa terdapat konseptualisasi tiga

kemampuan yang harus dimiliki oleh pemerintah yaitu : Pertama, *think ahead* - kemampuan menganalisa kondisi di masa depan yang penuh dengan ketidakpastian dari lingkungan eksternal dengan melihat peluang-peluang baru dan potensi ancaman yang ada; Kedua, *think again*-kemampuan mengevaluasi dan mengidentifikasi perubahan kebijakan yang telah ditetapkan agar memperoleh hasil dan kualitas yang lebih baik; Ketiga, *think across* - kemampuan melintasi batas-batas tradisional untuk “berpikir diluar batas”, juga untuk “belajar dari orang lain” apabila terdapat ide-ide bagus yang dapat diadopsi dan diadaptasi sebagai inovasi baru dalam pembuatan kebijakan.

Fondasi *Dynamic Governance* adalah budaya yang diinstitutionalisasi, dua pengaruh utama (*able people and agile processes*) untuk mengembangkan 3 (tiga) kemampuan.. Selain itu disebutkan bahwa *Dynamic Governance* pada dasarnya berfokus pada dua faktor kunci, yakni kapabilitas dan budaya. Dua faktor inilah yang akan menggerakkan SDM dan proses menuju perubahan kebijakan yang adaptif atau yang dicita-citakan sebagai *Dynamic Governance*.

Kemudian hasil penelitian yang dilakukan oleh (Gulbrandsen, 2014) menunjukkan bahwa konsep *dynamic governance* akan lebih bermanfaat apabila kebijakan pemerintah turut berinovasi dalam program-program sertifikasi kehutanan dan perikanan sehingga interaksi antara pihak swasta dan masyarakat dapat berjalan secara dinamis. Selanjutnya disebutkan bahwa konsep *dynamic governance* terlaksana jika ada pembelajaran terus menerus untuk menghasilkan dan mengeksekusi kebijakan adaptif (*adaptive policy*) melalui pengembangan *dynamic capabilities* (mencakup kemampuan *thinking ahead, thinking again* dan *thinking across*) pada proses pembangunan *able people* dan *agile process* (Anwar, 2009).

Sedangkan hasil penelitian yang dilakukan oleh (Prianto & Amalia, 2019) tentang situasi empiris mengenai kehidupan orang miskin di permukiman kumuh pesisir Untia, Kota Makassar menunjukkan bahwa daerah kumuh perkotaan di daerah pesisir berkembang sangat pesat dan terus berlanjut seiring dengan berbagai program yang dilakukan oleh pemerintah, oleh sebab itu pengelolaan program permukiman kumuh dapat menggunakan kerangka kerja tata kelola

KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

yang dinamis: berpikir ke depan, berpikir lagi, dan berpikir secara menyeluruh. Semua strategi ini telah diinternalisasi dari informasi digital dan teknologi komunikasi.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh (Markell & Glicksman, 2016) mengemukakan terdapat tiga pendekatan yang harus dilakukan oleh pemerintah sebagai aktor kebijakan untuk menghasilkan tata kelola pemerintahan yang dinamis yaitu : 1)aktor yang memiliki kapasitas yang berbeda dalam pengelolaan kebijakan pemerintahan; 2)mekanisme (aturan hukum dan lainnya) yang tersedia untuk mensosialisasikan tujuan-tujuan kebijakan yang telah dibuat; 3)instrumen alat bagi perumusan kebijakan dan stakeholder.

Dari berbagai penelitian yang telah dipaparkan di atas dapat disimpulkan bahwa *dynamic governance* merupakan instrumen tata kelola pemerintahan yang dapat menggerakkan birokrasi dan aparatur sipi negara, menjadi faktor kunci perubahan ilmu pengetahuan dan teknologi, berperan dalam program-program sertifikasi kehutanan dan perikanan, kemiskinan dan dilakukan melalui pendekatan aktor, mekanisme dan alat. Meskipun demikian penelitian tentang *dynamic governance* dan program pembangunan infrastruktur Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) belum pernah dilakukan. Oleh sebab itu penelitian akan fokus pada pembahasan *dynamic governance* dalam implementasi program pembangunan infrastruktur Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Kota Serang.

Program RTLH di Kota Serang merupakan program dari Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Provinsi Banten dengan pelaksana kebijakan teknis adalah Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Serang dan Dinas Sosial Kota Serang. Secara teknis bantuan RTLH adalah berupa bangunan rumah dengan luas bangunan 36 m², dengan desain rumah dua ruang kamar tidur, satu ruang kamar mandi dan satu ruang tamu, dan untuk bahan-bahan bangunan dan elektrikalnya menggunakan bahan standar nasional Indonesia dimana setiap bangunan dianggarkan sebesar Rp. 50.000.000,-. Berdasarkan data dari Dinas Sosial Kota Serang, tercatat 3.660 RTLH di Kota Serang. Berikut adalah Jumlah penerima manfaat program RTLH di Kota Serang tersebar di lima kecamatan, dengan rincian

data sebagai berikut :

No.	Kecamatan	Kelurahan	Jumlah
1.	Cipocok Jaya	Kelurahan Panancangan	10 Unit
		Kelurahan Banjaragung	10 Unit
		Kelurahan Tembong	11 Unit
		Kelurahan Cipocok Jaya	5 Unit
2.	Kasemen	Kelurahan Bendung	10 Unit
		Kelurahan Kesanyutan	15 Unit
		Kelurahan Banten	10 Unit
		Kelurahan Kasemen	1 Unit
3.	Curug	Kelurahan Sukajaya	15 Unit
		Kelurahan Cilaku	5 Unit
4.	Serang	Kelurahan Sumur Pecung	8 Unit
5.	Taktakan	Kelurahan Taktakan	1 Unit
Jumlah			101 Unit

Sumber : Dinas Perumahan Rakyat Dan Kawasan Permukiman Provinsi Banten Tahun 2018.

Meskipun demikian dalam implementasinya, program RTLH bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah di Kota Serang masih menghadapi berbagai permasalahan seperti masih minimnya kualitas pembangunan rumah, belum tepatnya sasaran kelompok penerima manfaat program, kurangnya pemahaman masyarakat terkait program RTLH dan waktu pelaksanaan pembangunan yang masih belum sesuai dengan perencanaan.

Tujuan penelitian ini adalah untuk melakukan analisis bagaimana *dynamic governance* dalam implementasi program pembangunan Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Kota Serang.

B. PEMBAHASAN

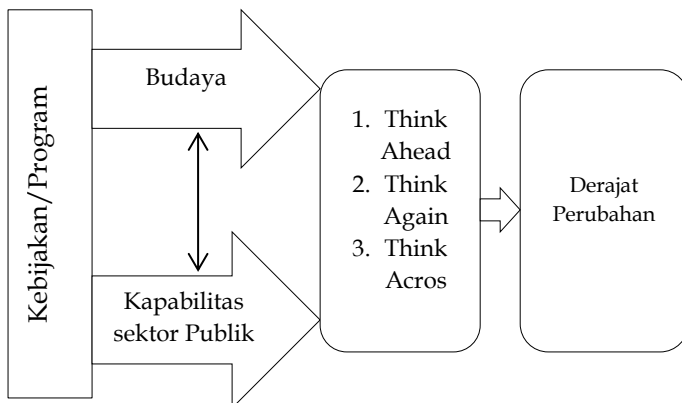
Analisis Dynamic Governance dalam Implementasi Program Pembangunan Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Kota Serang

Fenomena dan fakta empiris mengenai implementasi program pembangunan RTLH bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Kota Serang dideskripsikan berdasarkan data hasil wawancara dan

KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

observasi secara langsung yang bersumber dari informan dan informasi dokumen daerah yang berhubungan dengan penelitian ini dan pembahasan dilakukan berdasarkan pada teori *dynamic governance*.

Implementasi program pembangunan RTLH bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Kota Serang masih menemui berbagai permasalahan. Hasil temuan penelitian yang diperoleh seperti minimnya kualitas pembangunan rumah, belum tepatnya sasaran kelompok penerima manfaat program, kurangnya pemahaman masyarakat terkait program RTLH dan waktu pelaksanaan pembangunan yang masih belum sesuai dengan perencanaan. Oleh sebab itu preferensi melalui penerapan *Dynamic Governance* dapat menjadi solusi bagi Pemerintah Kota Serang dalam mengatasi berbagai permasalahan dan mendukung keberhasilan program-program yang akan direncanakan dan sedang dilaksanakan. Secara skematik kerangka kerja *sistem Dynamic Governance* dapat dilihat pada gambar dibawah ini :



Gambar 1

Sistem Kerja *Dynamic Governance*

Sumber: Hasil analisis penulis diadaptasi dari Boon Siong Neo dan Geraldine Chen

Dynamic Governance dalam pelaksanaannya didukung melalui dua aspek perubahan yaitu sebagai berikut :

1. Budaya organisasi

Dalam hal ini budaya organisasi dilakukan dengan melihat kemampuan aktor-aktor kebijakan program RTLH untuk menerapkan prinsip integritas (kejujuran), *incorruptibility* (tidak dapat disuap/tidak korupsi), *meritocracy* (berdasar bakat dan kemampuan/prestasi), *market* (orientasi pada

pasar), *pragmatism* (berorientasi pada pencapaian hasil), termasuk juga di dalamnya aktivitas negara (*state activism*), rencana dan tujuan jangka panjang (*long term*), kebijakan yang sesuai kebutuhan masyarakat (*relevance*), pertumbuhan (*growth*), stabilitas (*stability*), bijaksana (*prudence*), dan mandiri (*self-reliance*).

Fakta-fakta hasil penelitian seperti minimnya kualitas pembangunan rumah dikarenakan proses pembangunan yang dilakukan secara asal-asalan dan asal jadi, dan dilakukan oleh pihak ketiga sehingga memengaruhi kualitas rumah yang dihasilkan. Jika dikonfirmasi dengan teori *Dynamic Governance*, maka internalisasi budaya integritas (kejujuran), *incorruptibility* (tidak dapat disuap/tidak korupsi) dan *meritocracy* (berdasar bakat dan kemampuan/prestasi) perlu dilakukan sebagai strategi pemerintah dalam mengatasi permasalahan tersebut.

Permasalahan belum tepatnya sasaran kelompok penerima manfaat program pembangunan RTLH bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dikarenakan minimnya komunikasi antara *stakeholder* yaitu Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Serang dengan penerima program yaitu pihak kelurahan sehingga pendataan masyarakat penerima kelompok sasaran tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Jika dikonfirmasi maka kondisi tersebut tidak sesuai dengan dimensi dan pendekatan *Dynamic Governance* yaitu kebijakan yang sesuai kebutuhan masyarakat (*relevance*), pertumbuhan (*growth*), stabilitas (*stability*), bijaksana (*prudence*), dan mandiri (*self-reliance*).

2. Kemampuan organisasi sektor publik

Yang meliputi *think ahead* (kemampuan pemimpin untuk berfikir kedepan dan antisipatif), *think again* (kemampuan pemimpin yang mampu mengkaji ulang hasil pemikiran) dan *think across* (kemampuan pemimpin yang mampu berfikir secara lateral, horizontal dan lintas disiplin).

Permasalahan gap antara rencana dan tujuan jangka panjang (*long term*) dalam implementasi program RTLH mendorong kemampuan pemimpin untuk *think ahead* (kemampuan pemimpin untuk berfikir kedepan dan antisipatif) dan *think across* (kemampuan pemimpin yang mampu berfikir secara lateral, horizontal dan lintas disiplin) agar permasalahan pendataan kelompok sasaran penerima program RTLH bagi MBR

KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

dapat diantisipasi sejak awal perencanaan dan bersifat *bottom up*.

Kemudian permasalahan kurangnya pemahaman masyarakat terkait program RTLH disebabkan karena sosialisasi pemerintah terhadap masyarakat masih sangat minim. Kondisi tersebut menyebabkan masyarakat tidak memahami program yang akan dilaksanakan dan tidak adanya partisipasi masyarakat. Fakta hasil penelitian tersebut, jika dikonfirmasi dengan teori *dynamic governance* bahwa aspek aktivitas negara (*state activism*) dalam memberikan sosialisasi belum dilakukan, tidak adanya rencana dan tujuan jangka panjang (*long term*) yang sistematis dan tepat sasaran, tidak adanya kebijakan yang sesuai kebutuhan masyarakat (*relevance*), dan minimnya partisipasi dan kemandirian (*self-reliance*) masyarakat untuk ikut mendukung keberhasilan program RTLH.

Selain itu hasil penelitian yang menunjukkan permasalahan waktu pelaksanaan pembangunan RTLH yang masih belum sesuai dengan perencanaan mengindikasikan bahwa indikator-indikator penerapan *dynamic governance* yang masih belum sesuai yaitu belum diimplementasikannya kemampuan organisasi sektor publik yang meliputi *think ahead* (kemampuan pemimpin untuk berfikir kedepan dan antisipatif) dan *think again* (kemampuan pemimpin yang mampu mengkaji ulang hasil pemikiran).

Pengendalian perumahan dan kawasan permukiman tak layak huni atau yang lebih dikenal dengan kawasan kumuh (*slum*) menjadi prioritas daerah karena merupakan amanat dari Peraturan Presiden No. 2 tahun 2015 tentang rencana pembangunan jangka menengah Nasional (RPJMN) dimana salah satu agenda pembangunan bidang PKP yang diselesaikan pada tahun 2019 adalah pengurangan kawasan kumuh di perkotaan (*slum city*) serta didukung oleh Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Serang tahun 2019 yang menargetkan cakupan rasio rumah layak huni sebesar 78% pada tahun 2019.

Hal tersebut menjadi salah satu pentingnya penerapan *dynamic governance* melalui penerapan budaya organisasi dan kapabilitas organisasi pemerintahan dalam mengimplementasikan program pembangunan Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di

Kota Serang dan didukung dengan ciri-ciri pemerintahan yang cepat, responsif dan efisien (Gafar & Abdurrah, 2018)

C. PENUTUP DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Mengacu pada konsep *Dynamic Governance*, implementasi program pembangunan Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Kota Serang masih menunjukkan adanya beberapa kelemahan dalam aspek internalisasi budaya organisasi dan kapabilitas organisasi pemerintahan. Oleh sebab itu perlu ada upaya untuk mendorong penerapan konsep *dynamic governance* sebagai inovasi kebijakan strategis agar *stakeholder* kebijakan pemerintahan Kota Serang dapat mengoptimalkan upaya mendukung keberhasilan program RTLH bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Kota Serang.

Rekomendasi

Pada tahapan selanjutnya, *stakeholder* kebijakan Pemerintah Kota Serang perlu merumuskan kembali program RTLH bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) sesuai dengan prinsip-prinsip *dynamic governance* sebagai kebijakan inovatif. Mendorong partisipasi masyarakat secara aktif sebagai bagian penting keberhasilan program RTLH dan memprioritaskan program-program pembangunan yang memiliki daya ungkit dan kritis bagi pengembangan sosial dan ekonomi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR).

REFERENSI

- Adhyatma Kusuma, M. B. (2015). Urgensi *Dynamic Governance* Dalam Meningkatkan Urgency Of the *Dynamic Governance* in Increasing. In *Dakwah Annual Conference* (pp. 1-15).
- Anwar, R. (2009). *Pengembangan Model tentang Pengaruh Able People dan Agile Process terhadap Dynamic Capabilities dalam Proses Kebijakan Publik (Studi Kasus Pelayanan Bidang Pendidikan di Kabupaten Jembrana, Propinsi Bali)*. Universitas Indonesia.
- Dolongseda, Edmon, Gosal, Ronny. Kimbal, A. (2017). Reformasi Birokrasi pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil

KONFERENSI NASIONAL ILMU ADMINISTRASI

Pemerintahan Kabupaten Kepulauan
Sangihe. *Eksekutif*, 2(7).

20(1).

Fauzi, Lukman Munawar, Iryana, A. B. (2017). Strategi Dynamic Governance dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Jawa Barat.

Markell, D. L., & Glicksman, R. L. (2016). Dynamic Governance In Theory And Application, Part 1, 1-69.

Gafar, T. F., & Abdurrah, U. (2018). Dynamic Governance - Embedding Culture , Capabilities and Change in Review Buku Judul : Dynamic Governance Embedding Culture , Capabilities and Change in Singapore Penulis : Boon Siong Neo and Geraldine Chen Penerbit : World Scientific Publishing Co . Pte . Ltd ., Singapore T . Fahrul Gafar, (January 2016).

Neo, Boon Siong & Chen, G. (2007). *Dynamic Governance Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*. Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd. 5 Toh Tuck Link, Singapore 596224.

Gulbrandsen, L. H. (2014). Dynamic governance interactions: Evolutionary effects of state responses to non-state certification programs. *Regulation & Governance*, 8(September 2012), 74-92. <https://doi.org/10.1111/rego.12005>

Prianto, A. L., & Amalia, A. A. (2019). Combatting Slums , Suistaining Poverty : Dynamic Urban Governance in Makassar , Indonesia. *Otoritas : Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 9(April), 28-41.

Kasim, A. (2013). Bureaucratic Reform and Dynamic Governance for Combating Corruption : The Challenge for Indonesia. *International Journal of Administrative Science & Organization, Bisnis & Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi Dan Organisasi*,

Rahman, A. dan B. R. (2019). Penataan Pengelolaan Aparatur Sipil Negara (ASN) Melalui Dynamic Governance. *Jurnal Konstituen*, 1(1), 1-22.

Dokumen :

Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Serang Tahun 2018