

***POLICY ENTREPRENEURS DAN JARINGAN KEBIJAKAN  
PENGENTASAN KEMISKINAN DI ERA DESENTRALISASI  
(Kasus Program Perbaikan Rumah Tidak Layak Huni di Provinsi Jawa Barat)***

*oleh*

*Ronald Philips Letor  
Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur  
Email: [ronaldphilips84@mail.ugm.ac.id](mailto:ronaldphilips84@mail.ugm.ac.id)*

***Abstrak***

Salah satu indikator kemiskinan mainstream dalam kebijakan pengentasan kemiskinan di Indonesia adalah kondisi rumah yang ditempati oleh masyarakat. Indikator ini ditetapkan oleh Badan Pusat Statistik untuk menilai kelayakan rumah masyarakat dari bahan bangunan, syarat kesehatan dan kepemilikan. Hal tersebut menggerakkan pemerintah pusat dan daerah untuk merumuskan kebijakan perbaikan dan pembangunan rumah layak huni bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Alih-alih sebagai usaha pengentasan kemiskinan, policy entrepreneurs telah menegasikan isu arsitektur tradisional berbasis ramah lingkungan, ramah bencana dan hemat energi, sehingga program kemiskinan ini gagal terintegrasi sejak tahap agenda-setting. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan analisis dokumen untuk mengelaborasi kondisi struktural dan jaringan kebijakan (policy network) yang menyebabkan kegagalan tersebut dan implikasinya melalui studi kasus program Perbaikan Rumah Tidak Layak Huni (Rutilahu) pada masa pemerintahan Gubernur Jawa Barat periode 2013-2018, Achmad Heriawan.

Kata kunci: Jaringan Kebijakan, *Policy Entrepreneurs*, Rutilahu.

***Abstract***

*One of the mainstream poverty indicators in poverty alleviation policies in Indonesia is the condition of the houses occupied by the community members. This indicator is determined by the Central Bureau of Statistics to assess the appropriateness of community houses based on building materials, health requirements and ownership. This provokes/ nudges the central and local governments to formulate policies for the improvement and construction of liveable houses for low-income people. Instead of functioning as poverty alleviation efforts, policy entrepreneurs have highlighted the issue of traditional architecture based on environmentally friendly, disaster friendly and energy efficient, so that this poverty program has failed to be integrated since the agenda setting stage. This study employed the qualitative method with a document analysis approach to elaborate the structural conditions and policy networks that caused the failure and its implications through a case study of the Unfit Home Improvement (Rutilahu) program during the era of Governor of West Java 2013-2018, Achmad Heriawan.*

*Keywords: Policy Networks, Policy Entrepreneurs, Rutilahu.*

## PENDAHULUAN

Secara umum tulisan ini mengkaji masalah penanganan kemiskinan melalui program perbaikan rumah tidak layak huni yang mengagendakan dan tidak mengagendakan isu-isu yang mengambang dan saling terkait. Dengan demikian kajian tulisan ini ada pada wilayah *agenda-setting* yang fokus pada proses pengenalan masalah keberadaan arsitektur tradisional berbasis ramah lingkungan, ramah bencana dan hemat energi serta isu terkait lainnya untuk didiskusikan, diperdebatkan, diagedakan bahkan tidak diagedakan dalam formulasi kebijakan perbaikan dan pembangunan rumah layak huni bagi masyarakat berpenghasilan rendah di Provinsi Jawa Barat.

Pemerintah Provinsi Jawa Barat pada periode kedua pemerintahan Achmad Heriawan tahun 2013-2018 menggulirkan program perbaikan Rumah Tidak Layak Huni (Rutilahu)<sup>1</sup>. Sebagai bagian dari program pengentasan kemiskinan, program perbaikan Rutilahu bertujuan untuk memerangi dan mengurangi angka *backlog*<sup>2</sup>, rumah tidak layak huni dan kawasan kumuh di Jawa Barat. Tujuan tersebut merupakan amanat dalam Pasal 28H Ayat (1) Amandemen UUD 1945 serta Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, bahwa setiap warga negara berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang merupakan kebutuhan dasar manusia untuk membangun manusia Indonesia seutuhnya,

berjati diri, mandiri dan produktif. Sebagai urusan konkuren (bersama), program ini juga bersinergi dalam jaringan kebijakan (*policy network*) yang melibatkan banyak aktor atau kelompok kepentingan pada semua level. Misalnya program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) dari kementerian Perumahan Rakyat yang menysasar Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di perkotaan dan perdesaan, dan juga program replikasi lainnya pada level pemerintah kabupaten/kota, serta kemitraan dengan aktor swasta melalui CSR misalnya, maupun komunitas kebijakan lainnya.

Realisasi perbaikan Rutilahu di Jawa Barat dari APBD Provinsi khusus pada tahun anggaran 2017 mencapai 9.956 unit, terdiri dari Rutilahu Perdesaan sebanyak 7.956 unit yang tersebar di 435 desa pada 17 kabupaten, dengan nilai bantuan mencapai 107,406 miliar rupiah (1 unit sebesar Rp. 13,5 juta), serta bantuan operasional kepada Kodam III/Siliwangi sebesar 18,4 miliar rupiah. Sedangkan Rutilahu perkotaan terealisasi sebanyak 2 ribu unit yang tersebar di 67 kelurahan pada 9 kota, dengan nilai bantuan sebesar 30 miliar rupiah (1 unit sebesar Rp. 15 juta). Adapun BSPS yang didanai oleh APBN, pada tahun 2017 terealisasi 5.986 unit yang tersebar di 94 desa dan 12 kelurahan pada 58 kecamatan, 4 kota dan 16 kabupaten di Jawa Barat, dengan nilai bantuan hampir mencapai 90 miliar rupiah<sup>3</sup>.

Target pembangunan rutilahu sebanyak 100 ribu unit yang dicantumkan pada RPJMD Provinsi Jawa Barat tahun

---

<sup>1</sup> Rumah tidak layak huni yang merupakan salah satu momok dari upaya pengentasan kemiskinan versi indikator BPS

<sup>2</sup> <https://www.rumah.com/berita-properti/2012/6/1088/perbedaan-backlog-versi-kemenpera-dan-bps>

<sup>3</sup> <http://humas.jabarprov.go.id/realisasi-rutilahu-di-jabar-lampaui-target/627>

2013-2018 hingga tahun 2017 direalisasikan sebanyak 178 ribu unit atau telah jauh melampaui target hingga 178%. Pencapaian level *output* tersebut juga dapat dikonfirmasi pada capaian level *outcome* dengan melihat indikator angka kemiskinan. Jumlah penduduk miskin (penduduk yang berada dibawah Garis Kemiskinan) di Jawa Barat pada awal pelaksanaan RPJMD, kondisi September 2013 sebesar 4.382.648 orang (9,61 persen). Pada Maret 2018, jumlah penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan) di Jawa Barat mengalami penurunan cukup signifikan yaitu sekitar 158,62 ribu jiwa dari 3.774,41 ribu jiwa (7,83 persen) pada September 2017 menjadi sebesar 3.615,79 ribu jiwa (7,45 persen) pada Maret 2018<sup>4</sup>. Walaupun demikian keberhasilan penurunan angka kemiskinan tersebut tentunya bukan hanya kontribusi program perbaikan Rutilahu namun merupakan hasil sinergi dengan berbagi program pengentasan kemiskinan lainnya yang telah digulirkan pada periode penilaian tersebut.

Terlepas dari segala keberhasilan yang dicapai oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat, secara empirik program perbaikan Rutilahu di kawasan perdesaan tidak diintegrasikan bahkan telah menegasikan isu penting yaitu arsitektur tradisional<sup>5</sup> Sunda<sup>6</sup> yang ramah lingkungan<sup>7</sup>, ramah bencana<sup>8</sup> dan hemat energi<sup>9</sup> yang selanjutnya dalam tulisan ini disebut isu khusus beserta isu terkait lainnya. Isu terkait lain yang selanjutnya dalam tulisan ini

disebut isu umum adalah integrasi jaminan perumahan, jaminan kesehatan, jaminan pendidikan, jaminan pra kerja, kepesertaan program keluarga harapan dan keluarga berencana dalam satu kebijakan *social insurance*. Begitupun dengan isu sinergitas urusan publik layanan dasar berbasis keluarga seperti pengurusan dokumen administrasi kependudukan dan sertifikat kepemilikan tanah dengan urusan layanan berbasis kelompok untuk pemberdayaan dan peningkatkan ekonomi.

Hal tersebut terlihat jelas pada Peraturan Gubernur Nomor 82 Tahun 2014 tentang Belanja Hibah dan Bantuan Sosial serta Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 46 tahun 2015 tentang Pedoman Program Perbaikan Rumah Tidak Layak Huni (Rutilahu). Kedua peraturan tersebut sama sekali tidak menyinggung sedikitpun mengenai isu khusus pembangunan rumah layak huni berbasis arsitektur tradisional sunda yang ramah lingkungan, ramah bencana dan hemat energi serta isu terkait lainnya yang bersifat umum. Bahkan dapat diduga sejak tahap *agenda-setting* kedua isu penting ini tidak mendapat perhatian perumus kebijakan (*policy entrepreneurs*)<sup>10</sup> di provinsi tersebut padahal pada tataran level nasional isu soal keterpaduan kebijakan pengentasan kemiskinan telah didengungkan. Selain syarat teknis kesehatan yang wajib dipenuhi seperti ventilasi udara dan jamban sehat, pasal 10 (sepuluh) peraturan tentang pedoman juga mengatur beberapa kriteria sasaran bantuan. Misalnya lantai rumah masih berupa tanah,

<sup>4</sup><https://jabar.bps.go.id/pressrelease/2018/07/16/313/tingkat-kemiskinan-jawa-barat-maret-2018-sebesar-7-45-persen.html>

<sup>5</sup> depdikbud, 1981/1982: 2

<sup>6</sup>[https://www.academia.edu/8861195/Mengenal\\_Suku\\_Sunda](https://www.academia.edu/8861195/Mengenal_Suku_Sunda)

<sup>7</sup><https://gomumu.blogspot.com/2014/08/konsep-rumah-sehat-dan-rumah-ramah.html>

<sup>8</sup> Nuryanto, dkk, 2015.

<sup>9</sup> Caritra, 2019.

<sup>10</sup> Kingdon dalam parsons, 2005: 196

papan, bambu dan atau semen dalam kondisi rusak serta dinding rumah masih terbuat dari bambu/sesek, bilik papan, kulit kayu atau tembok dalam kondisi rusak. Hal tersebut mengindikasikan tujuan program ini sejak awal telah bertolak belakang dengan isu khusus dan berjalan tanpa bersinergi dengan isu umum sebagaimana telah dinyatakan diatas.

Padahal sebenarnya memperbaiki rumah tidak layak huni bukan hanya perkara menjadikannya layak huni dan saat yang sama dapat menurunkan angka kemiskinan. Secara teoritis, membangun rumah adalah citra sang manusia pembangunnya (Mangunwijaya dalam Suharjanto, 2014: 514). Bagi masyarakat Sunda membangun rumah memiliki filosofi tersendiri yang nampak pada arsitekturnya, bahan bangunannya, letak dan posisi. Hal ini diperlihatkan masyarakat Sunda pada cara penataan bangunan kompleks yang membujur dari timur ke barat dengan cara mengikuti pola peredaran Matahari membentuk huruf U atau disebut *ngariung* (berkumpul, menyatu) sebagai wujud interaksi dengan alam serta untuk menunjukkan sistem tatanan sosial atau kekerabatan yang erat antara para penghuninya (suharjanto, 2014: 514).

Namun sayangnya citra rumah tradisional dengan segala kelebihanannya tersebut berubah tatkala BPS menyematkan status miskin bagi masyarakat atau unit keluarga yang memiliki rumah dengan lantai kayu<sup>11</sup> atau bambu. Indikator ini juga tanpa ada tawar menawar berlaku general di seluruh Indonesia, sehingga hampir tidak ada ruang diskresi bagi administrator pada

tahap implementasi untuk mengakalinya. Sekalipun rumah tersebut dalam kondisi baik dan memenuhi kriteria sehat namun sekali berlantai kayu yang dikategorikan kelas rendah tetap akan dikategorikan miskin tanpa memperhatikan kondisi ketersediaan bahan bangunan serta kearifan lokal yang ada. Belum lagi syarat ini semakin tidak peka atau sensitif dengan kondisi perkampungan adat, atau suku terasing yang sama sekali tidak meminta untuk memberlakukan nilai apalagi penilaian dari dunia luar atas pilihan kehidupan yang mereka jalani.

Dalam kondisi ini, negara sedang memperlakukan atau melabeli masyarakat atau unit keluarga dengan cap miskin, sementara unikunya mereka tidak merasa demikian. Bahaya berikutnya adalah melekatnya stigma kumuh pada pemukiman tradisional di perdesaan oleh karena persoalan keterbatasan akses pada infrastruktur dasar berupa kualitas bangunan, aksesibilitas lingkungan, drainase lingkungan, pelayanan air minum/baku, pengelolaan limbah, dan pengelolaan persampahan. Sehingga wajar saja bila dalam pengentasan kemiskinan yang mainstream<sup>12</sup>, indikator inilah yang mendasari *policy entrepreneurs* pada tiap level jaringan kebijakan (*policy network*) menjalankan program perbaikan rumah tidak layak huni sehingga menyebabkan hilangnya isu arsitektur tradisional berbasis ramah lingkungan, ramah bencana dan hemat energi sejak dalam tahap *agenda-setting*.

Mengapa kedua isu penting bersifat khusus dan umum terabaikan dalam

<sup>11</sup><http://dizeen.id/klasifikasi-kayu-berdasarkan-mutu-kayu-kekuatan-kayu-dan-keawetan-kayu>

<sup>12</sup> kemiskinan hanya dilihat dari perspektif institusional (kemiskinan absolut dan relatif) berupa

definisi, kriteria, atau indikator bagi orang maupun unit rumah tangga yang di anggap miskin dan tidak miskin.

program perbaikan Rutilahu di Jawa Barat? Kondisi struktural apa yang melandasinya dan apa implikasinya bagi masyarakat perdesaan penerima bantuan tersebut? Tulisan ini mengurai kedua hal tersebut melalui analisis dokumen dan dimulai dengan menjelaskan kerangka pemikiran teoritis formulasi kebijakan, dilanjutkan pembahasan berupa diskusi masalah formal dan alternatif kebijakan, kemudian diakhiri dengan rekomendasi dan kesimpulan.

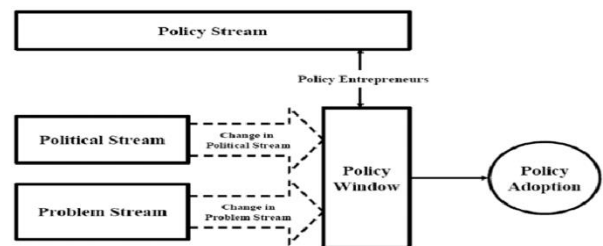
### Kajian Litelatur

Semua kerangka di bawah ini digunakan bukan untuk pengujian teori namun sebagai pedoman arah analisis tanpa bermaksud mengabaikan kekuatan model lain dalam mengurai tahap *agenda-setting*. Sebagai pedoman arah analisis untuk mengetahui kondisi struktural dugaan hilangnya dan atau terabaikannya isu perbaikan rumah tidak layak huni pada tahap *problem recognition* maka diperlukan beberapa pendekatan perumusan masalah di tahap *agenda-setting* yang dikemukakan oleh Dunn (1999) dan Kingdon (2010) sebagai berikut.

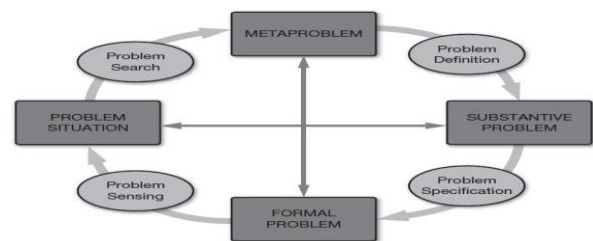
Perumusan masalah menurut Dunn (1999: 226-227) dapat dipandang sebagai suatu proses dengan empat fase yang saling terkait yaitu pencarian masalah, pendefinisian masalah, spesifikasi masalah, dan pengenalan masalah (Gambar 1). Prasyarat perumusan masalah adalah pengakuan atau dirasakannya keberadaan suatu situasi masalah. Untuk pindah dari situasi masalah seorang analis terlibat dalam pencarian masalah. Pada tahap ini tujuan jangka pendeknya bukan penemuan suatu

masalah tunggal, melainkan penemuan beberapa representasi masalah dari berbagai pelaku kebijakan.

Gambar 1 Fase Perumusan Masalah (Dunn, 1999: 228)



Gambar 2 Kerangka Multiple Streams Kingdon (2010)



Dengan demikian, setiap fase dalam perumusan masalah mengharuskan bermacam-macam keahlian metodologis<sup>13</sup> yang berbeda dan diterapkannya standar rasionalitas yang berbeda-beda (Dunn, 2013: 231-232). Dalam tahap inilah diharapkan para aktor yang terlibat sebagai *policy entrepreneurs* dapat mempertemukan *multiple streams* (gambar 2) yang diperkenalkan oleh Kingdon (2010) yaitu *problem stream*, *policy stream*, *political stream* untuk membuka jendela kebijakan (*policy window*).

Pada aliran problem (*problem stream*), Kingdon berpendapat bahwa ada tiga mekanisme yang membawa problem ke perhatian pembuat kebijakan yaitu indikator berupa data dan laporan, kejadian serta

<sup>13</sup> Dunn (1999: 248) mengenalkan 8 (delapan) macam metode perumusan masalah yang saling berhubungan dalam setiap fase yaitu analisis batas,

analisis klasifikasi, analisis hirarki, *synectics*, *brainstorming*, analisis perspektif berganda, analisis asumsi dan pemetaan argumentasi.

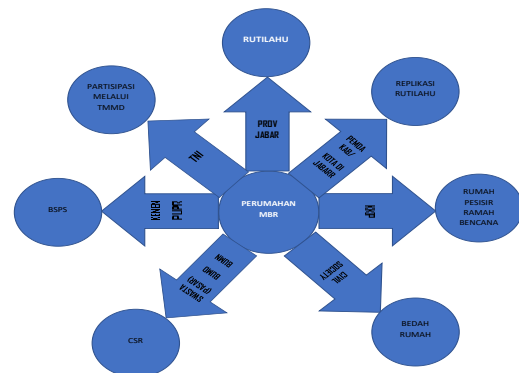
*feedback* (Parsons, 2005:195). Pada titik ini terjadi persinggungan dengan pandangan Keynes yang sangat baconian bahwa pembuat kebijakan harus membuat keputusan rasional yang didasarkan pada pengetahuan dan “pengalaman rasional” (keynes dalam Parsons, 2005: 172). Pada aliran kebijakan (*policy stream*) yang dikonseptualisasikan oleh Kingdon dalam istilah “sup purba” menggambarkan ide-ide yang mengambang saling bertemu dan bergabung hingga melalui seleksi tertentu ada yang naik ke puncak agenda dan ide lainnya tenggelam ke dasar (Parsons, 2005:196). Kondisi ini sangat tergantung oleh keberadaan para *policy entrepreneur* yang ada dalam aliran ini. Mereka terdiri atas para cendekiawan, intelektual, professional atau spesialis di bidang tertentu, komunitas kebijakan atau organisasi *think tank* baik formal maupun informal yang ingin menginvestasikan sumber daya dan ikut berenang dalam sup ini. Hasil akhir dari perjuangannya adalah proposal dalam bentuk *policy brief* atau serangkain alternatif untuk agenda pemerintah.

Selanjutnya aliran politik (*politics stream*) beroperasi secara terpisah dari aliran lainnya dan mungkin menentukan status item agenda yang sangat tergantung pada opini publik, kekuatan organisasi politik dan kelompok penekan, pemerintah maupun konsensus berupa tawar-menawar maupun nasihat (Parsons, 2005: 196). Kerangka kerja Kingdon tersebut menggambarkan betapa sulitnya membuka jendela kebijakan diantaranya karena masalah publik tersebut dinilai sebagai sesuatu yang rutin dan disaat yang sama tidak ada peristiwa yang mendorong terbukanya jendela kebijakan. Kapasitas *policy entrepreneurs* dan kepentingannya

jelas sangat mempengaruhi perjumpaan ketiga arus kebijakan tersebut pada setiap level jaringan kebijakan yang terlibat dalam pengentasan kemiskinan.

Jaringan kebijakan (*policy network*) sebagai analisis tingkat meso banyak digunakan untuk menganalisis intermediasi kepentingan dan berfungsi sebagai persimpangan konseptual proses pengkajian aspek relasional dan informasional dalam pembuatan kebijakan (Coleman dalam Parsons, 2005: 186; 192-193). Dalam kasus kebijakan pengentasan kemiskinan berupa program perbaikan Rutilahu di Jawa Barat terdapat kesalinghubungan (*interplay*) aktor dan organisasi formal maupun informal dalam jaringan kebijakan pengentasan kemiskinan sebagaimana terlihat pada gambar 3.

Gambar 3. Jaringan Kebijakan (*policy Network*) Program Perbaikan Rutilahu di Jawa Barat (olahan penulis)



## METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif melalui pendekatan analisis dokumen yang digunakan untuk meninjau atau mengevaluasi dokumen secara sistematis, baik materi cetak maupun elektronik. Tujuannya yaitu untuk menarik makna, memperoleh pemahaman, dan mengembangkan pengetahuan empiris

dalam pertanyaan sosial, di studi kasus kualitatif tertentu (Bowen, 2009; Yin Robert, 1994). Adapun dokumen yang digunakan yaitu laporan terbitan, artikel jurnal, buku, dan keluaran media. Semuanya dipadukan dengan langkah-langkah sistematis dalam proses menemukan wawasan yang relevan dengan rumusan masalah untuk menemukan, memilih, menilai (memaknai), dan mensintesis data yang terdapat dalam dokumen (Bowen, 2009, h. 28).

## DISKUSI & PEMBAHASAN

Sebagaimana yang dinyatakan Dunn (1999) pada kerangka teori diatas bahwa tujuan jangka pendek perumusan masalah bukanlah penemuan suatu masalah tunggal, melainkan penemuan beberapa representasi masalah dari berbagai pelaku kebijakan. Sehingga berikut ini dapat dinyatakan definisi masalah, pelaku, tujuan sasaran beserta analisisnya terhadap masalah yang bersifat khusus dan hubungannya dengan masalah kemiskinan itu sendiri, serta masalah umum mengenai sinergitas dalam jaringan kebijakan pengentasan kemiskinan di Jawa Barat.

### a) Perumusan masalah Khusus

Dugaan hilangnya isu khusus<sup>14</sup> pada tahap *problem recognition* dapat ditelusuri pada 2 (dua) ruang analisis yaitu; **pertama** pada ruang administratif (*administrative sphere*) melalui peraturan gubernur yang menjadi pedoman program perbaikan Rutilahu beserta rujukan penyusunan peraturannya. Salah satunya, Peraturan Menteri Perumahan Rakyat nomor 6 tahun 2013 tentang Pedoman

Pelaksanaan BSPS. Hal mana peraturan tersebut juga sejak awal tidak mengakomodir isu arsitektur tradisional berbasis ramah lingkungan, ramah bencana dan hemat energi. Terlihat pada pasal 5 ayat (2) sebagai berikut:

*“Tidak layak huni sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah: (a) bahan lantai berupa tanah atau kayu kelas IV; (b) bahan dinding berupa bilik bambu/kayu/rotan atau kayu kelas IV serta tidak/kurang mempunyai ventilasi dan pencahayaan; (c) bahan atap berupa daun atau genteng plentong yang sudah rapuh; (d) rusak berat dan atau ringan; (e) rusak sedang dan luas lantai bangunan tidak mencukupi standar minimal luas per anggota keluarga yaitu 9 m<sup>2</sup> (sembilan meter persegi)”*.

Peraturan tersebut tidak merekomendasikan kepada masyarakat yang masuk menjadi penerima BSPS untuk mempertahankan arsitektur tradisional ramah lingkungan dan memperhitungkan resiko bencana. Justru pada pasal 25 ayat (11) direkomendasikan penerima bantuan untuk mengubah rumah panggung menjadi rumah tapak. Demikian halnya dengan peraturan<sup>15</sup> gubernur tentang pedoman perbaikan Rutilahu di Jawa Barat, isinya tidak banyak berubah dan masih sejalan dengan peraturan menteri di atas. Hanya saja pada kriteria lantai dan dinding yang menggunakan kayu tidak dibagi berdasarkan kelas atau dengan kata lain disama-ratakan sepanjang dalam kondisi rusak.

Lazimnya peraturan menteri dan peraturan gubernur merupakan produk

<sup>14</sup> Rumah layak huni berbasis arsitektur tradisional yang ramah lingkungan, ramah bencana dan hemat energi yang datangnya dari masalah potensi hilangnya identitas lokal Sunda, masalah kerusakan

lingkungan dan ketahanan energi serta masalah mitigasi bencana.

<sup>15</sup> Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 46 tahun 2015 tentang Pedoman Program Perbaikan Rumah Tidak Layak Huni

hukum yang dalam penyusunannya ‘tidak banyak’ melibatkan *policy entrepreneurs* dari berbagai kepentingan karena sudah berada di wilayah teknis sehingga cenderung bersifat *top down*. Berbeda dengan kebijakan dalam bentuk undang-undang dan peraturan daerah yang pembahasannya dilakukan bersama wakil rakyat di dewan perwakilan atau paling tidak melibatkan *policy entrepreneur* yang berasal dari kelompok kepentingan lain di luar pemerintahan. Pada ruang dan kondisi seperti ini, peran *policy entrepreneur* yang berasal dari kalangan birokrat yang menjadi kunci utama ada dan tiadanya isu tertentu dalam tahap *agenda-setting*.

Dalam kasus hilangnya isu penggunaan arsitektur sunda berbasis ramah lingkungan, ramah bencana dan hemat energi dalam program perbaikan Rutilahu di Jawa Barat tentu sangat berkaitan dengan kapasitas, kapabilitas dan kepentingan para birokrat di level teknis. Baik yang ada di kementerian teknis dalam hal ini direktorat perumahan pada kementerian PUPR dan bidang perumahan pada Dinas PU Provinsi Jawa Barat. Kondisi ini diperburuk dengan minimnya sinergitas kebijakan di tubuh birokrasi antara instansi yang menangani urusan perumahan, urusan kebudayaan, urusan lingkungan hidup, urusan ESDM serta urusan mitigasi bencana.

Semua isu khusus diatas sebenarnya sudah dikenal dengan baik oleh masing-masing instansi tersebut namun tidak bertemu atau dipertemukan dalam arus kebijakan dan problem kebijakan perbaikan Rutilahu ini. Padahal hal tersebut sangat mungkin dilakukan mengingat di daerah juga terdapat instansi *think tank* (Bappeda) yang berfungsi melakukan sinergitas dan sinkronisasi kebijakan. Kenyataannya dalam kasus ini, semuanya seolah terjebak

dalam ego sektoral (*silo mentality*) yang terkenal sebagai penyakit akut di birokrasi.

**Kedua**, pada ruang politik (*political sphere*), jika melihat latar belakang *policy entrepreneurs* di Jawa Barat dari aspek tempat kelahiran dapat dipastikan sebagian besar dari mereka lahir dan besar di tanah Pasundan. Mereka tentunya sangat memahami nilai sosial budaya Jawa Barat, paham isu dan masalah Jawa Barat dan harusnya memiliki kepedulian pada isu pembangunan berkelanjutan berbasis budaya lokal. Berangkat dari asumsi ini, perkara tidak dikenalnya isu arsitektur sunda berbasis ramah lingkungan, ramah bencana dan hemat energi pada kebijakan perbaikan Rutilahu di Jawa Barat tentu dapat dikesampingkan. Sekalipun pada ruang administratif peran *policy entrepreneurs* dari kalangan birokrat lebih dominan namun sebenarnya peraturan gubernur tentang pedoman Rutilahu tersebut dapat dipertanyakan oleh politisi di DPRD dalam rapat dengar pendapat di komisi ataupun oleh kelompok kepentingan lain dalam forum konsultasi publik.

Pertanyaannya mengapa dalam kondisi ini *policy entrepreneurs* Jawa Barat khususnya para politisi di DPRD yang telah mengenal isu khusus ini tidak mempertemukannya dengan kebijakan perbaikan Rutilahu pada arus masalah, arus kebijakan, arus politik di jendela kebijakan. Apakah isu khusus tersebut mengalami pertarungan nilai yang sangat bertolak belakang dengan isu dan masalah publik yang diyakini oleh *policy entrepreneurs* pada jaringan kebijakan di level kementerian dan provinsi maupun kabupaten/kota. Atau apakah karena kurangnya dorongan dan kapasitas kelompok penekan yang peduli atau berkepentingan pada isu khusus ini. Apa



urgensi dan hubungan isu khusus tersebut dengan masalah kemiskinan sehingga harus ditangani bersama dalam upaya pengentasan kemiskinan? Pandangan Kingdon dalam Parsons (2005: 195) mengenai mekanisme yang membawa problem ke perhatian *policy entrepreneurs* dapat digunakan untuk mengurai pertanyaan diatas yang diuraikan sebagai berikut.

Pertama, indikator atau ukuran yang dipakai untuk menilai skala dan perubahan dalam problem berupa data dan laporan punya peran signifikan dalam membentuk sikap dan pandangan *policy entrepreneurs* tentang isu dan problem. Aktor birokrat yang terlibat dalam perumusan program perbaikan Rutilahu menggunakan data dan laporan BPS yang dipadukan dengan data dan pedoman internal instansi mereka secara berjenjang yang berwenang dalam urusan perumahan dan permukiman rakyat. Sebagaimana telah digambarkan diatas, penggunaan rujukan secara berjenjang memang dapat melindungi birokrat dari kesalahan administrasi namun saat yang sama mengekang daya kreativitas dan inovasi mereka dalam perumusan kebijakan publik. Birokrat yang terlibat terlanjur membaca data *backlog*, kriteria rumah tidak layak huni serta pedoman secara linear sehingga menutup kesempatan untuk memadukan atau menghubungkannya dengan data, informasi dan pedoman lain yang bisa saling terkait.

Kondisi ini menggambarkan pandangan Dunn (1999: 252) ketika *policy entrepreneurs* mengklasifikasikan suatu situasi masalah menurut salah satu cara, mereka sering menutup kemungkinan untuk mengklasifikasikannya dengan cara yang lain. Seandainya data mengenai jumlah rumah tradisional di Jawa Barat, jumlah rumah ramah bencana di Jawa Barat serta

rumah hemat energi disandingkan dengan rumah tidak layak huni tentu akan turut mbingkai pandangan *policy entrepreneurs* soal penting tidaknya problem ini. Dalam kondisi tersebut birokrasi tidak secara rasional mengaitkan problem dengan solusi sebab birokrasi *qua* “tempat sampah” lebih menekankan sifat anarkis sebagai kumpulan ide-ide yang longgar, bukan struktur koheren yang rasional (Cohen et al. dalam Parsons, 2005: 195). Dengan demikian apa yang terjadi jelas membuat *policy entrepreneur* program rutilahu di Jawa Barat yang didominasi birokrasi tidak menaruh perhatian dan abai pada problem khusus ini sejak tahap pengenalan masalah.

Kedua, selain mekanisme indikator dan data, kondisi atau kejadian bencana, pengalaman personal dan simbol dapat juga berfungsi membawa problem menjadi perhatian *policy entrepreneurs*. Hal mana saat perumusan program Rutilahu memang tidak terjadi kejadian luar biasa seperti bencana sehingga lebih dominan pada faktor pengalaman personal *policy entrepreneur* yang terlibat. Kejadian bencana longsor dan angin secara beruntun baru terjadi di pertengahan 2017 dan sepanjang 2018 pada beberapa daerah di Jawa Barat. Saat itu isu pembangunan rumah dan permukiman ramah bencana kembali naik ke permukaan “sup purba”. Sayangnya momen ini terjadi menjelang berakhirnya periode kepemimpinan Gubernur Achmad Heriawan sehingga tidak signifikan mengubah pedoman program Rutilahu. Padahal sesuai data bencana, provinsi Jawa Barat masuk pada zona bencana kategori tinggi. Berdasarkan data yang dirilis BPBD setempat yang dikutip Harian Pikiran

Rakyat<sup>16</sup>, Jawa Barat sepanjang Januari hingga Desember 2018 menghadapi 1.399 kejadian bencana, 452 diantaranya adalah bencana tanah longsor, 123 banjir, 141 kebakaran hutan dan lahan, 5 gelombang pasang, dan 2 gempa bumi. Seharusnya dengan kejadian ini, masalah mitigasi bencana melalui pembangunan rumah dan permukiman ramah bencana mendapat tempat atau membaur bersama masalah pengentasan kemiskinan melalui program perbaikan Rutilahu.

Ketiga adalah mekanisme umpan balik (*feedback*) yang berguna sebagai sumber informasi kinerja yang sedang berlangsung melalui *review*, monitoring dan evaluasi maupun laporan masyarakat. Mekanisme ini memungkinkan *policy entrepreneurs* untuk melakukan perbaikan kebijakan bahkan terminasi bila implementasi kebijakan melambat, menurun atau tidak sejalan dengan tujuan awal kebijakan. Sayangnya saat perumusan masalah bahkan hingga saat ini, *policy entrepreneurs* dari kalangan birokrasi dan politisi di Jawa Barat hanya menangkap keberhasilan penurunan angka kemiskinan namun di saat yang sama mereka tidak melihat penurunan jumlah rumah tradisional di perdesaan yang berarti semakin tergerusnya identitas masyarakat Sunda. Serta tidak melihat potensi penerapan rumah ramah energi dan ramah lingkungan dalam kebijakan Rutilahu.

Keempat, dalam aliran kebijakan terlihat minimnya peran dari komunitas kebijakan, intelektual atau spesialis di bidang kebudayaan, energi maupun mitigasi bencana serta lembaga *think tank* di Jawa

Barat yang ikut mempengaruhi kebijakan ini. Kondisi ini diperparah lagi dengan *silo mentality* yang berkembang di birokrasi pemerintahan, hal mana sebagai birokrat yang professional tentunya menguasai isu dan problem di bidang tugasnya masing-masing. Namun ternyata mereka semua yang adalah *policy entrepreneurs* tidak memainkan peran pada arus kebijakan ini sehingga membuat isu khusus tersebut tenggelam ke dasar sup purba.

Kelima, pada arus politik (*politics stream*), aktor yang berasal dari partai politik tidak mendapatkan isu yang menarik seputar masalah khusus tersebut dalam perumusan kebijakan Rutilahu di Jawa Barat. Tentunya hal tersebut juga dipengaruhi oleh minimnya opini publik, input kelayakan teknis, konsensus dan kehadiran kelompok penekan yang berkepentingan dengan masalah khusus dimaksud dan hubungannya dengan upaya pengentasan kemiskinan. Pada akhirnya kondisi ini sejalan dengan apa yang disampaikan Kingdon (1984:174) bahwa jendela kebijakan terbuka karena ada problem yang mendesak atau karena ada sesuatu dalam aliran politik itu sendiri.

Sekalipun telah diketahui alasan struktural dibalik hilangnya isu khusus dimaksud dalam tahap *agenda setting*, berikut ini kembali dielaborasi mengapa isu khusus berupa arsitektur tradisional berbasis ramah lingkungan, ramah bencana dan hemat energi dipandang begitu amat penting untuk diakomodir dalam program perbaikan Rutilahu.

Pertama, membangun rumah layak huni bukan sekedar untuk memenuhi kebutuhan primer dan menghindari

---

<sup>16</sup> <https://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/2018/12/02/sepanjang-2018-terjadi-1399-bencana-alam-di-jawa-barat-433930>

indikator kemiskinan, namun juga adalah perkara citra diri dan sekaligus masalah identitas sosial budaya. Dalam konteks masyarakat Sunda, rumah memiliki filosofi tersendiri yang nampak pada arsitekturnya, bahan bangunannya, letak dan posisi. Rumah tradisional Sunda sendiri memiliki banyak nama dan rupa, tergantung bagaimana desain dari rumah yang digunakan. Kurang lebih terdapat lima desain rumah adat Sunda ini berdasarkan desain atapnya, yaitu yang bernama *Jolopong*, *Badak Heuay*, *Tagong Anjing*, *Jublek Nangkub*, dan *Perahu Kemure*<sup>17</sup>. Saat ini desain atap dan arsitektur tradisional sunda tersebut justru menjadi akar dari arsitektur modern yang dapat dijumpai di *resort* maupun restoran. Sementara arsitektur tradisional Sunda dalam bentuk hunian semakin tergerus oleh realitas kebutuhan praktis akan utilitas ruang yang menjadi *core* arsitektur modern terutama di masyarakat perkotaan.

Oleh karenanya upaya mempertahankan keberadaan rumah tradisional Sunda kini menjadi penting sepenting mempertahankan identitas lokalitas masyarakat Jawa Barat di tengah kuatnya arus modernitas. Sudah banyak arsitek kontemporer yang berusaha memadukan beberapa unsur arsitektur tradisional Sunda dengan dengan arsitektur modern yang lebih mengutamakan fungsi dan utilitas bangunan. Tentunya inisiasi ini dapat difasilitasi dan didukung oleh pemerintah daerah di Jawa barat utamanya melalui program Rutilahu. Mengingat program Rutilahu ini menysasar sebagian besar rumah di kawasan perdesaan, yang merupakan harapan terakhir hidupnya

arsitektur tradisional Sunda. Kehadiran program Rutilahu tanpa sensitifitas pada isu arsitektur rumah tradisionalnya akan mengancam keberlangsungan identitas lokal masyarakat sunda itu sendiri.

Kedua, selain masalah identitas lokal, masyarakat Jawa Barat utamanya di kawasan perdesaan dan pesisir sebenarnya dihadapkan dengan tantangan bencana alam baik longsor, banjir, tsunami/rob maupun gelombang pasang. Secara umum Provinsi Jawa Barat masuk kategori zona merah dalam peta rawan bencana. Oleh karenanya masalah tanggap bencana melalui pembangunan rumah ramah bencana menjadi amat penting bagi *policy entrepreneurs* di Jawa Barat.

Ketiga, bersebelahan sisi dengan rumah ramah bencana juga ada isu pembangunan rumah ramah lingkungan dan hemat energi yang saat ini sedang diupayakan oleh banyak kelompok kepentingan termasuk pemerintah. Upaya tersebut berangkat dari keprihatinan akan masalah kerusakan lingkungan dan ketahanan energi yang sedang menjadi perhatian dunia. Isu-isu ini dapat hidup berdampingan dalam ruang yang sama dengan rumah berarsitektur tradisional oleh karena sejatinya rumah berarsitektur tradisional mengartikulasikan keseimbangan interaksi manusia dengan alam dan sesamanya.

Dengan demikian masalah kemiskinan seharusnya tidak hidup sendiri di alamnya, masih terdapat masalah lain yang beririsan bahkan ditimbulkan oleh upaya pengentasan kemiskinan itu sendiri. Dalam kasus program Rutilahu ini telah mengabaikan bahkan ikut memperburuk

---

<sup>17</sup> <https://adat-tradisional.blogspot.com/2016/11/rumah-adat-jawa-barat-sunda-gambar.html>

masalah semakin tergerus atau hilangnya identitas lokal masyarakat Sunda, masalah kerusakan lingkungan dan ketahanan energi serta masalah tanggap bencana. Solusi dari semua masalah tersebut sebenarnya dapat diagendakan atau berjalan seiring dalam satu kebijakan penanganan masalah kemiskinan.

#### b) Perumusan Masalah Umum

Secara normatif, program pemerintah baik yang dilaksanakan pada masing-masing tingkatan pemerintahan merupakan pelaksanaan dari urusan pemerintahan atau urusan publik (*public affairs*). Dalam era desentralisasi sebagian besar urusan pemerintahan tersebut telah diserahkan sebagian kepada daerah untuk dikerjakan bersama pemerintah pusat melalui kementerian terkait atau dikenal dengan urusan konkuren (bersama). Namun demikian, urusan konkuren yang sejatinya dikerjakan bersama oleh pemerintah pusat dan daerah sesuai matriks pembagian kewenangan ternyata hingga hari ini cenderung masih dikerjakan dalam masing-masing “kapling” wilayah administrasi pemerintahan.

Demikian halnya dalam konteks kebijakan pengentasan kemiskinan sebagaimana telah digambarkan sebelumnya pada kerangka analisis. semua aktor dalam susunan pemerintahan terlibat dalam satu jaringan kebijakan pengentasan kemiskinan ditambah aktor dan lembaga informal (pasar dan komunitas). Multi level aktor dan organisasi tersebut berkolaborasi dalam TNP2K dan TKPD provinsi/kabupaten/kota sesuai Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 yang hubungan kerjanya bersifat koordinatif dan

konsultatif. Adapun program-program yang bertujuan untuk penanggulangan kemiskinan terbagi ke dalam tiga klaster sebagai berikut<sup>18</sup>.

Klaster pertama, Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan dan perlindungan sosial bertujuan untuk melakukan pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup, serta perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin. Program-program yang termasuk klaster ini antara lain bantuan siswa miskin, jaminan kesehatan, Program Keluarga Harapan (PKH), bantuan beras miskin atau sejahterah (*rastra*). Klaster kedua, merupakan program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat besasaran kelompok atau komunitas yang dikemas dalam program besar yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM). Sebelumnya terdiri atas PNPM Mandiri Perdesaan dan PNPM Mandiri Perkotaan serta program peningkatan pembangunan infrastruktur perdesaan yang saat ini telah diganti dengan dana desa dan dana kelurahan.

Klaster ketiga, merupakan program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha mikro dan kecil. Program ini bertujuan untuk memberikan akses dan penguatan ekonomi bagi pelaku usaha berskala mikro dan kecil yang terdiri atas program Kredit Usaha Rakyat (KUR). Sampai pada titik ini terlihat di permukaan seolah pelaksanaan tugasnya dilakukan secara terkoordinasi dalam satu kesatuan kebijakan sehingga tidak ada *check* kosong dalam kebijakan pengentasan kemiskinan di Indonesia. Namun bila menggunakan

---

<sup>18</sup> <http://www.tnp2k.go.id/acceleration-policies/introduction>

kerangka kritis di atas ditemukan persoalan mendasar tentang sulitnya melakukan sinergitas dan sinkronisasi sejak pada level *agenda-setting* yang tentunya kemudian menyebar ke tahap implementasi utamanya pada level jaringan kebijakan di daerah.

Misalnya dalam jaringan kebijakan perbaikan Rutilahu, terlihat semua aktor dan organisasi yang terlibat untuk membangun rumah layak huni bagi masyarakat, namun itu dilakukan dengan nama dan kepentingan yang berbeda-beda dalam “kapling” kewenangan dan wilayah administrasinya masing-masing. Bahkan dalam beberapa kasus sasaran penerima bantuannya pun berbeda oleh karena persoalan data yang belum benar-benar terpadu. Problem lainnya yaitu program Rutilahu yang merupakan respon atas permasalahan kemiskinan ternyata juga belum terintegrasi dengan upaya pengentasan kemiskinan lainnya dalam jaringan kebijakan pengentasan kemiskinan. Misalnya dengan program keluarga harapan yang juga basis bantuannya pada keluarga pra sejahterah.

Walaupun saat ini TN2PK sedang mengembangkan basis data terpadu sebagai sumber informasi bagi semua pemangku kepentingan pada jaringan kebijakan kemiskinan namun upaya ini belum cukup untuk menyelesaikan masalah sinergitas yang melilit dalam jaringan kebijakan pengentasan kemiskinan. Belakangan masalah ini mendapat respon dari arus politik melalui debat calon presiden dan wakil presiden 2019 yang lalu, terdapat pasangan calon yang mengangkat pentingnya integrasi semua perlindungan sosial maupun layanan dasar berbasis keluarga maupun kelompok ke dalam satu kartu kepesertaan jaminan sosial.

### **Alternatif Kebijakan**

Berangkat dari dua masalah formal

diatas berikut ini akan diuraikan alternatif-alternatif kebijakan yang potensial dan masuk akal (*plausible*) untuk menyempurnakan program Rutilahu yang kemungkinan akan dilanjutkan di era pemerintahan Ridwan Kamil. Alternatif ini dihasilkan dari perpaduan tiga bentuk peramalan yaitu proyeksi, prediksi dan perkiraan yang dikenalkan Dunn (1999).

a) Melakukan *benchmarking* pedoman perbaikan rumah ramah bencana di wilayah pesisir

Pada level jaringan kebijakan tingkat pusat, sebenarnya sudah ada salah satu kementerian teknis yang berpikir visioner dan bertindak lokal dalam merancang kebijakan terpadu yaitu kementerian kelautan dan perikanan (KKP). Tergabung dalam jaringan kebijakan pengentasan kemiskinan, kementerian ini melalui Direktorat Jenderal Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil menyusun pedoman pelaksanaan pembangunan rumah ramah bencana di wilayah pesisir sebagai panduan bagi pemerintah, pemerintah daerah, swasta dan masyarakat yang melakukan pembangunan rumah di wilayah pesisir.

Pedoman ini mengatur pembangunan rumah bagi nelayan maupun masyarakat di pesisir dalam konteks ketahanan pada bencana namun juga memasukan arsitektur lokal dan ramah lingkungan dalam satu kebijakan yang sebenarnya bukan merupakan inti tugasnya. Persyaratan teknisnya terdiri atas dua hal utama yaitu pemilihan lokasi dan pemenuhan standar pembangunan rumah. Pemilihan lokasi pembangunan rumah di pesisir harus memperhatikan ketentuan batas sempadan pantai atau berada di sub zona permukiman, dan memperhitungkan resiko terhadap jangkauan limpasan

tsunami/rob/banjir/gelombang pasang serta tekstur tanah (DKP,2008).

Pada syarat pemenuhan standar pembangunan rumah ramah bencana diatur secara detail *protipe* rumah tahan bencana yang mengakomodir unsur lokalitas berupa zonasi bahan dan kondisi lahan yang berbeda-beda untuk setiap provinsi. Menariknya selain syarat ramah bencana juga diatur secara khusus mengenai penggunaan arsitektur bangunan rumah yang mengakomodir arsitektur tradisional dan penggunaan kayu atau rumah panggung yang bertolak belakang dengan syarat rumah layak huni versi BPS sebagaimana kutipan berikut.

*“Penampilan bangunan rumah di wilayah pesisir harus memperhatikan bentuk dan karakteristik arsitektur lingkungan pesisir. Pertimbangan tersebut dimaksudkan untuk lebih menciptakan keserasian lingkungan melalui harmonisasi nilai dan gaya arsitektur, penggunaan bahan serta warna bangunan rumah. Gaya arsitektur yang dimaksud disini adalah gaya-gaya arsitektur setempat dimana rumah ini dibangun, sehingga membentuk karakter yang khas bagi suasana dimana rumah ini berada. Bentuk rumah pesisir mengikuti pola arsitektur tradisional, rumah adat, kebiasaan, kondisi fisik, iklim dan budaya yang ada pada masing-masing daerah”* (DKP, 2008: 17).

Selain itu diatur juga tata letak ruangan yang harus memperhatikan budaya lokal antara ruang privat dan ruang publik untuk kepentingan ibadah serta memenuhi syarat kesehatan. Rumah dinyatakan sehat dan nyaman, apabila suhu udara dan kelembaban udara ruangan sesuai dengan

suhu tubuh manusia normal (DKP, 2008: 18). Pedoman kebijakan pembangunan ramah bencana ini menjadi contoh nyata bagaimana satu isu yang berkaitan dengan kepentingan pelayanan publik di bidang perikanan dan kelautan dapat dikaitkan dengan isu penting lainnya tanpa mengganggu tujuan kebijakan pengentasan kemiskinan. *Policy entrepreneur* yang terlibat dalam penyusunan pedoman ini menjadi kunci penting bertemunya arus problem dan arus kebijakan dari berbagai urusan publik dalam satu kebijakan pengentasan kemiskinan yang diinisiasi kementerian kelautan dan perikanan.

b) Mengakomodir kearifan lokal yang dimiliki Jawa Barat

Jawa Barat sebenarnya memiliki banyak sekali contoh rumah dan permukiman tradisional berbasis ramah lingkungan, ramah bencana dan hemat energi jauh sebelum isu ini diperkenalkan oleh PBB melalui SDGs. Salah satu contoh yang sebenarnya dapat dirujuk oleh *policy entrepreneurs* Jawa Barat adalah Kampung Pulo di Kabupaten Garut. Kampung ini memperlihatkan bentuk bangunan yang memancarkan citra hidup sederhana serta berusaha menjunjung tinggi nilai persaudaraan.

c) Menggunakan hasil penelitian *policy entrepreneurs* dari Perguruan Tinggi

Berdasarkan hasil penelitian<sup>19</sup> Nuryanto, Surasetja, dan Ahdiat (2015) tentang konsep perencanaan dan perancangan rumah ramah banjir di bantaran sungai Citarum Kabupaten Bandung Provinsi Jawa Barat dengan pendekatan arsitektur Sunda ditemukan beberapa kesimpulan menarik sebagai

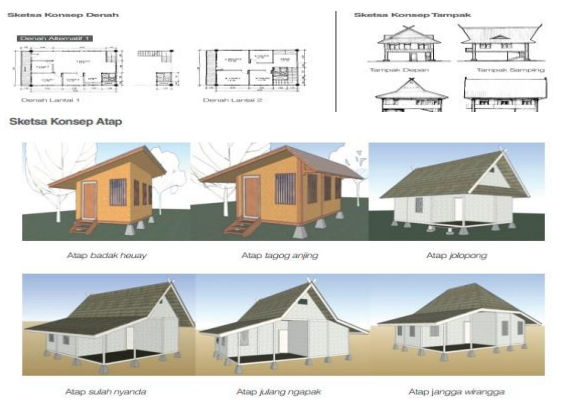
---

<sup>19</sup> Penelitian Pembinaan dan Pengembangan Kelompok (PPBK) program studi teknik arsitektur Universitas Pendidikan Indonesia tahun 2015

berikut:

Rumah panggung pada arsitektur tradisional Sunda sangat relevan untuk dijadikan konsep perencanaan rumah yang ramah terhadap bahaya banjir di Kampung Cieunteung. Konsep perancangan rumah yang ramah terhadap bahaya banjir di Kampung Cieunteung meliputi tiga komponen utama, yaitu: (1) Perancangan denah menggunakan bentuk persegi panjang bermodul dinding 300 cm, (2) Perancangan tampak menggunakan bentuk dasar kotak pada bagian fasadnya, sedangkan atapnya berbentuk julang ngapak-capit gunting atau perisai sesuai karakter Arsitektur Sunda, (3) Perancangan potongan terlihat pada bagian struktur dan konstruksi meliputi pondasi yang terbuat dari batu umpak, kolom atau tiang rumah dari kayu dolken atau beton bertulang berbentuk bulat (gambar 4).

Gambar 4 Konsep Rumah Tradisional Sunda Ramah Bencana Banjir (nuryanto, surasetja & ahdiat, 2015)



Jika dibandingkan arsitektur tradisional sunda masa lalu dengan arsitektur tradisi masa kini terlihat perbedaan yang sangat jauh berbeda, terutama dari konsepsi dan

filosofi budaya. Menurut Suharjanto (2014), tentu saja hal ini terjadi mengingat peradaban budaya masyarakatnya yang juga berubah. Peradaban masa lalu diketahui lebih memberikan kaidah-kaidah “pamali” (tabu) jika diduga akan menyimpang dari nilai nilai sakral, mitos, maupun religi masyarakatnya. Pada titik inilah arsitek muda di Jawa Barat ditantang untuk membuat desain bangunan yang berwawasan lingkungan (*play with nature*) dan mengintegrasikan dengan alam sebagaimana yang ditunjukkan oleh Nuryanto dkk (2015). *Policy entrepreneurs* dari unsur politisi dan pemerintah di Jawa Barat harus meyakini bahwa arsitektur dapat berperan serta dalam pembangunan berkelanjutan sehingga dapat dilibatkan dalam program ini.

e) Mendukung Gerakan Nasional Sejuta Surya Atap hingga 2025

Selanjutnya berkaitan dengan rumah hemat energi, kementerian ESDM saat ini sedang mengembangkan program panel surya atap (*rooftop panel*) melalui Gerakan Nasional Sejuta Surya Atap hingga 2025. Panel surya yang akan dipasang di atap rumah penduduk tersebut sebagai upaya mendukung rumah hemat energi dan ramah lingkungan sekaligus upaya meningkatkan partisipasi masyarakat dalam ketahanan energi nasional berbasis energi terbarukan. Keuntungan lain dari program ini tentu saja tersedianya insentif berupa keringanan cicilan atas pembelian panel surya tersebut, serta dalam kondisi surplus energi masyarakat dapat menjual kelebihan daya listrik tersebut ke PLN tentunya dengan hitungan atau harga keekonomian<sup>20</sup>.

f) Menginisiasi Integrasi Program

<sup>20</sup><https://republika.co.id/berita/ekonomi/korporasi/18/07/20/pc52nt383-pemerintah-siapkan-regulasi-atap-surya-untuk-rumah-tinggal>.

### Perbaikan Rutilahu ke dalam Sistem *Social Insurance*

Secara umum gagasan tentang pentingnya integrasi program menjadi program bersama di era desentralisasi belum menjadi arus utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun demikian upaya integrasi kebijakan pengentasan kemiskinan bukanlah *check* kosong sebagaimana telah diuraikan diatas. Semua alternatif layanan perlindungan sosial yang telah sedang dilakukan hanya perlu diagenda kembali oleh *policy entrepreneurs* dalam satu kebijakan layanan. Hal itu dapat dilakukan dengan memperluas fungsi Kartu Perlindungan Sosial (KPS)<sup>21</sup> tidak hanya sebatas untuk mengakses layanan beras sejahtera (rastra), Bantuan Siswa Miskin (BSM) dan Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM). Kartu-kartu perlindungan sosial lainnya yang sudah ada misalnya Kartu Indonesia Pintar (KIP), Kartu Indonesia Sehat (KIS), kartu kepersertaan PKH dan kartu layanan perlindungan sosial lainnya dapat disatukan dalam Kartu Perlindungan Sosial (KPS) termasuk jaminan atau bantuan perumahan. Pemerintah Jawa Barat dapat menginisiasi hal tersebut dengan mengintegrasikan program Rutilahu dengan program dengan seluruh program perumahan sejenis yang dilakukan oleh susunan pemerintahan lainnya baik oleh kementerian maupun kabupaten/kota di Jawa Barat.

### KESIMPULAN

Pada akhirnya melalui kasus program Rutilahu di Provinsi Jawa Barat sebagai usaha pengentasan kemiskinan menunjukkan bahwa *policy entrepreneurs* di

Jawa Barat telah menegasikan isu arsitektur tradisional berbasis ramah lingkungan, ramah bencana dan hemat energi, sehingga program kemiskinan ini gagal terintegrasi sejak tahap *agenda-setting*. Dengan demikian layanan kesejahteraan dan perlindungan sosial dalam jaringan kebijakan pengentasan kemiskinan perlu diintegrasikan dalam satu kelembagaan terpadu tanpa mengabaikan isu lokalitas dibalut semangat pembangunan hijau yang ramah lingkungan, ramah bencana dan hemat energi, sebagaimana telah ditunjukkan pada kasus program Rutilahu di Provinsi Jawa Barat. Semuanya sangat bergantung kepada *Policy entrepreneurs* di setiap level jaringan kebijakan untuk mengelola perjumpaan isu tersebut pada arus masalah, arus kebijakan dan arus politik dengan harapan jendela kebijakan penyempurnaan program pengentasan kemiskinan dapat terbuka.

### REKOMENDASI

Saat ini beberapa aktor dan organisasi formal maupun informal di Jawa Barat, seperti anggota DPRD, tokoh masyarakat, tokoh agama setempat mengharapkan program Rutilahu terus berlanjut di masa kepemimpinan Ridwan Kamil<sup>22</sup>. Berkaitan dengan hal tersebut, *policy entrepreneurs* perlu berperan mengelola perjumpaan masalah khusus dan umum sebagaimana telah diuraikan diatas dalam *problem stream*, *policy stream*, *political stream* untuk membuka kembali jendela kebijakan penyempurnaan program perbaikan Rutilahu pada tahap *agenda-setting*. Apabila jendela tersebut terbuka, selanjutnya *policy entrepreneurs* dapat

<sup>21</sup><http://www.tnp2k.go.id/program/about-the-social-protection-card>

<sup>22</sup> <https://dprd.jabarprov.go.id/berita/2018-10-26/program-rutilahu-perlu-berlanjut>



menggunakan alternatif-alternatif yang telah diuraikan diatas sebagai pilihan. Adapun berbagai alternatif yang tersedia diatas telah dianalisis menggunakan beberapa pendekatan<sup>23</sup> untuk menghasilkan beberapa alternatif paling baik yang dapat diambil menjadi rujukan tindakan sebagai berikut:

a) Menyempurnakan program Rutilahu dengan mengakomodir penggunaan arsitektur Sunda berbasis ramah lingkungan dan ramah bencana merupakan pilihan yang sangat plausible, sementara rumah ramah energi bersifat opsional. Adapun langkah yang diambil, *pertama* penambahan unsur arsitektur sunda berbasis ramah lingkungan tidak mengubah signifikan besaran stimulan yang diberikan oleh semua aktor maupun organisasi dalam jaringan pengentasan kemiskinan bidang perumahan yang rata-rata lima belas juta rupiah. *Kedua*, penggunaan arsitektur sunda dalam perbaikan ini bersifat himbauan yang sebenarnya bertujuan memberikan afirmasi pada kelestarian budaya tradisional sunda sebagai wujud rasa cinta dan kebanggaan pada tradisi leluhur. *Ketiga*, memberikan insentif kepada penerima bantuan yang memilih menggunakan arsitektur tradisional berupa pendampingan dari komunitas adat setempat untuk mendapatkan bahan lokal yang sesuai dan ramah lingkungan. *Keempat*, penambahan syarat tata letak bangunan yang memperhitungkan resiko bencana dan penambahan besaran stimulan untuk mengakomodir unsur ramah bencana dari sisi teknis bangunan. *Kelima*, terdapat peluang integrasi

program rutilahu untuk mempercepat Gerakan Nasional Sejuta Surya Atap hingga 2025 namun hal ini bersifat opsional. Sepanjang masyarakat berpenghasilan rendah yang juga adalah pelanggan PLN diberikan mekanisme insentif yang berbeda dari pelanggan PLN lainnya. Berupa kemudahan untuk mendapatkan solar panel dan angsuran yang dapat disubsidi melalui bantuan sosial tanpa mengurangi hitungan keekonomian dari program *roof panel* tersebut.

b) Menginisiasi integrasi berbagai program pengentasan kemiskinan berbasis keluarga dalam sistem perlindungan sosial terpadu dengan langkah-langkah berikut. *Pertama*, mengusulkan pendefinisian sistem perlindungan sosial yang selama ini diskursusnya pada dimensi kontrol negara atas kesejahteraan melalui pemerintah pusat. *Kedua*, meletakkan dasar integrasi layanan perlindungan sosial terpadu melalui pelembagaan bantuan sosial di daerah yang berbasis keluarga dalam satu tata kelola. Dengan landasan bahwa semua program berbasis keluarga sesungguhnya adalah urusan pemerintahan konkuren yang bersifat wajib pelayanan dasar dan beberapa urusan wajib bukan pelayanan dasar yang sudah didesentralisasikan. *Ketiga*, melakukan indentifikasi semua program sedang dijalankan atau berpotensi untuk dijalankan sebagai program berbasis keluarga sepanjang merupakan kewenangan pemerintah daerah. *Keempat*, kelembagaan pengelola layanan perlindungan sosial tersebut menyusun data dasar keluarga

---

<sup>23</sup> Willian Dunn (1999: 464-465) metode dan teknik untuk rekomendasi

secara komprehensif melibatkan BPS, kecamatan dan kelurahan/desa serta perangkat daerah pelaksana urusan terkait. Data dasar tersebut dapat dikemas dalam aplikasi yang bisa diakses oleh semua pemangku kepentingan serta dengan mudah diperbaharui atau bersifat *real time* tanpa menunggu mekanisme sensus. *Kelima*, melakukan integrasi dengan semua program perlindungan sosial yang saat ini dijalankan oleh pemerintah pusat baik yang melalui jalur kontribusi maupun non kontribusi (bantuan sosial). Salah satu contoh yang perlu diintegrasikan adalah Program keluarga Harapan (PKH) dari Kementerian Sosial dengan program, KIP, KIS, Kampung KB, BSM, Rastra dan program berbasis keluarga lainnya yang ada pada Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. *Keenam*, harapannya dengan kelembagaan perlindungan sosial daerah yang dibentuk tersebut dapat menginspirasi pemerintah pusat untuk membentuk kelembagaan yang sama atau mendesentralisasikan semua program perlindungan sosialnya ke pemerintah daerah dalam kelembagaan layanan perlindungan sosial terpadu tersebut.

#### Daftar Pustaka:

- Academia Edu. (2013). Mengenal Suku Sunda. Diakses pada 3 Juni 2019, dari [https://www.academia.edu/8861195/Mengenal\\_Suku\\_Sunda](https://www.academia.edu/8861195/Mengenal_Suku_Sunda)
- Blog Adat Tradisional. (2016). *Rumah Adat Jawa Barat*. Diakses pada 15 Juni 2019, dari <https://adat-tradisional.blogspot.com/2016/11/rumah-adat-jawa-barat-sunda-gambar.html>
- Blog Gomumu (n.d). *Konsep Rumah Sehat dan Rumah Ramah*. Diakses pada 15 Juni 2019, dari <https://gomumu.blogspot.com/2014/08/konsep-rumah-sehat-dan-rumah-ramah.html>
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27
- BPS. (2018). *Tingkat Kemiskinan Jawa Barat Maret 2018 sebesar 7,45 Persen*. Diakses pada 2 Juni 2019, dari <https://jabar.bps.go.id/pressrelease/2018/07/16/313/tingkat-kemiskinan-jawa-barat-maret-2018-sebesar-7-45-persen.html>
- Caritra. (2019). *Rumah Hemat Energi: Solusi Mewujudkan Perumahan Berkelanjutan*. Diakses 3 Juni 2019, dari <https://www.caritra.org/2019/06/21/rumah-hemat-energi-solusi-mewujudkan-perumahan-berkelanjutan/>
- Depdikbud. (1981/1982). *Arsitektur Tradisional Daerah Jawa Barat. Bandung: Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Daerah*. Diakses pada 3 Juni 2019, dari <https://123dok.com/document/q71re5ry-arsitektur-tradisional-daerah-jawa-barat.html>
- Depdikbud. (1986). *Arsitektur Tradisional Daerah Sulawesi Tenggara*. Diakses pada 3 Juni 2019, dari <http://repositori.kemdikbud.go.id/8241/1/ARSITEKTUR%20TRADISIONAL%20DAERAH%20SULAWESI%20TENGGAHA.pdf>
- Dizeen. (2017). *Klasifikasi Kayu berdasarkan Mutu Kayu, Kekuatan Kayu dan Keawetan Kayu*. Diakses 15 Juni 2019, dari <http://dizeen.id/klasifikasi-kayu-berdasarkan-mutu-kayu-kekuatan-kayu-dan-keawetan-kayu>.
- DKP. (2008). *Pedoman Pelaksanaan Pembangunan Rumah Ramah Bencana di Wilayah Pesisir*. Diakses pada 14 Juni

- 2019, dari <https://subditmbl.wordpress.com/2011/11/02/pedoman-pelaksanaan-pembangunan-rumah-ramah-bencana-di-wilayah-pesisir/>
- DPRD Provinsi Jawa Barat. (2018). *Program Rutilahu Perlu Berlanjut*. Diakses pada 2 Juni 2019, dari <https://dprd.jabarprov.go.id/berita/2018-10-26/program-rutilahu-perlu-berlanjut>
- Dunn, William N. (1999). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik: Edisi Kedua* (Samodra Wibawa, Diah Asitadani, Agus Heruanto Hadna, Erwan Agus Purwanto, Penerjemah.). Yogyakarta: UGM Press.
- Kementerian PUPR. (2015). Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 06 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya.
- Kemeterian Perumahan Rakyat. (2013). Peraturan Menteri Perumahan Rakyat nomor 6 tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya.
- Kingdon, J. W. (2010). *Agendas, alternatives and public policies*, updated Edition (2nd ed.). London: Longman Publishing Group.
- Nuryanto., Surasetja, R. Irawan., Ahdiat, Dadang. (2015). *Konsep Perencanaan dan Perancangan Rumah Ramah Banjir di Bantaran Sungai Citarum Kabupaten Bandung Provinsi Jawa Barat dengan Pendekatan Arsitektur Tradisional Sunda*. PPBK: Departemen Pendidikan Teknik Arsitektur Universitas Pendidikan Indonesia.
- Parsons, Wayne. (2005). *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan* (Tri Wibowo Budi Santoso, Penerjemah.). Jakarta: Kencana.
- Pemerintah Provinsi Jawa Barat. (2014). *Peraturan Gubernur Nomor 82 Tahun 2014 tentang Belanja Hibah dan Bantuan Sosial*. Berita Daerah Tahun 2014 Nomor 82 Seri C.
- Pemerintah Provinsi Jawa Barat. (2015). Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 46 tahun 2015 tentang Pedoman Program Perbaikan Rumah Tidak Layak Huni. Berita Daerah Tahun 2015 Nomor 46 Seri E.
- Pemerintah Provinsi Jawa Barat. (2019). *Realisasi Rutilahu di Jabar Lampau Target*. Diakses pada 2 Juni 2019, dari <http://humas.jabarprov.go.id/realisasi-rutilahu-di-jabar-lampau-target/627>
- Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 102.
- Pikiran Rakyat. (2018). *Sepanjang 2018 Terjadi 1.399 Bencana Alam di Jawa Barat*. Diakses pada 16 Juni 2019, dari <https://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/2018/12/02/sepanjang-2018-terjadi-1399-bencana-alam-di-jawa-barat-433930>
- Republika. (2018). *Pemerintah Siapkan Regulasi Atap Surya untuk Rumah Tinggal*. Diakses pada 16 Juni 2019, dari <https://republika.co.id/berita/ekonomi/korporasi/18/07/20/pc52nt383-pemerintah-siapkan-regulasi-atap-surya-untuk-rumah-tinggal>
- Rumah. (2012). *Perbedaan Backlog versi Kemenpera dan BPS*. Diakses pada 3 Juni 2019, dari <https://www.rumah.com/berita-properti/2012/6/1088/perbedaan-backlog-versi-kemenpera-dan-bps>
- Santoso, Djonet. (2018). *Penduduk Miskin Transient: Masalah Kemiskinan yang Terabaikan*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Suharjanto, Gatot. (2014). *Konsep Arsitektur*

*Sunda Masa Lalu dan Masa Kini.*  
ComTech Vol. 5 No. 1 Juni 2014: 505-  
521.

TNP2K. (n.d). *Kartu Perlindungan Sosial.*  
Diakses pada 14 Juni 2019, dari  
[http://www.tnp2k.go.id/program/about-  
the-social-protection-card](http://www.tnp2k.go.id/program/about-the-social-protection-card)

TNP2K. (n.d). *Program Penanggulangan*

*Kemiskinan.* Diakses pada 14 Juni 2019,  
dari

[http://www.tnp2k.go.id/acceleration-  
policies/introduction](http://www.tnp2k.go.id/acceleration-policies/introduction)

Yin, R.K. (1994). Discovering the future of  
the case study: Method in evaluation  
research. *Evaluation practice*, 15(3), 283-  
290.