

**PENANGANAN TRANSIENT POVERTY:  
DISKURSUS AGENDA-SETTING DALAM PROSES  
FORMULASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN  
KEMISKINAN**

**DISERTASI**

Untuk Memenuhi Persyaratan  
Memperoleh Gelar Doktor



Oleh:  
DJONET SANTOSO  
NIM. 14020114510001

PROGRAM STUDI DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
Februari, 2017

**PENANGANAN *TRANSIENT POVERTY*:  
DISKURSUS *AGENDA-SETTING* DALAM PROSES  
FORMULASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN  
KEMISKINAN**

**DISERTASI**

Untuk Memenuhi Persyaratan  
Memperoleh Gelar Doktor

Oleh:  
DJONET SANTOSO  
NIM. 14020114510001

PROGRAM STUDI DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
Februari, 2017

## **PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI**

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah Disertasi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu perguruan tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam Naskah Disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia Disertasi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (DOKTOR) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Semarang,      Februari 2017

Djonet Santoso  
NIM. 14020114510001

Program Studi Doktor Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Diponegoro

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, taufiq, serta hidayahnya sehingga disertasi ini selesai disusun. Terimakasih yang sangat tulus saya sampaikan kepada:

1. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro, yang telah memberikan kesempatan kepada saya mengikuti Sidang Terbuka Promosi Doktor.
2. Prof. Dr. Dra. Sri Suwitri, M.Si., selaku Promotor yang telah dengan sabar membimbing, mencerahkan, mengkritisi konstruksi logika yang setahap demi setahap dibangun, dan memberi banyak saran untuk menyempurnakan penulisan disertasi ini.
3. Prof. Dr. P. Israwan S., MS., selaku Co-Promotor I yang telah membimbing dari *in the middle of nowhere* menuju titik fokus penelitian, proses penelitian, dan penulisan disertasi ini.
4. Prof. Dr. Soesilo Zauhar, MS, selaku Co-Promotor II yang telah dengan sabar mengkritisi celah-celah konstruksi logika yang dibangun, memberikan pencerahan yang konstruktif bagi penulisan disertasi ini.
5. Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS., selaku pribadi dan Dekan Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, yang bertindak sebagai Penguji Eksternal I yang telah bersedia menjadi Anggota Tim Penguji dan telah memberikan masukan kritis konstruksi logika disertasi ini.
6. Dr. drh. H. Rohidin Mersyah, MMA., selaku pribadi dan Wakil Gubernur Bengkulu, yang bertindak sebagai Penguji Eksternal II yang telah

bersedia menjadi Anggota Tim Penguji dan telah memberikan masukan kritis data empirik dan aplikasi hasil penelitian.

7. Prof. Drs. Y. Warella, MPA., PhD., selaku Penguji Internal I yang telah memberikan pencerahan mengenai gambar besar teori administrasi publik, memberikan masukan kritis, dan saran perbaikan.
8. Dr. Sundarso, SU., selaku Penguji Internal II yang telah memberikan pencerahan alur logika penulisan, memberikan kritik yang konstruktif, dan saran perbaikan.
9. Yuwanto, PhD., selaku Penguji Internal III yang telah memberikan pemikiran kritis tentang konsistensi logika berpikir teoritis dan empiris penulisan disertasi ini, dan memberikan saran perbaikan.

Terima kasih saya sampaikan kepada teman-teman di Bappenas, Badan Pusat Statistik, Kantor Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, Yayasan Smeru, Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah Provinsi Bengkulu dan Kota Bengkulu, Bappeda Kota Bengkulu, teman-teman Konsultan PNPM Mandiri Perkotaan Pusat dan Wilayah Bengkulu, dan berbagai pihak yang telah dengan tulus menyediakan waktu untuk berdialog dan menyediakan dokumen serta data sekunder yang dibutuhkan. Perjalanan ini tidak mungkin bisa sejauh ini tanpa dukungan teman-teman.

Terima kasih saya sampaikan kepada Rektor Universitas Bengkulu dan Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Bengkulu, yang telah memberikan kesempatan, dorongan motivasi, dan bantuan pendanaan untuk menempuh studi jenjang Strata 3 ini. Kepada teman-teman di Kantor *Country Representative Regional Network on Poverty*

*Eradication* (RENPER) Universitas Bengkulu, yang selalu memberikan semangat dan waktu untuk *sharing* pemikiran.

Terimakasih yang sangat dalam saya sampaikan kepada ibunda Hj. Siti Marfuah Daryono yang selalu memberi kekuatan melalui tutur dan doa-doanya. Secara khusus dan emosional saya mengucapkan terimakasih yang dalam pada istri dan anak-anak. Sebagai istri, Dr. Dra. Titiek Kartika Hendrastiti, MA., telah sangat luar biasa berperan sebagai partner dalam diskusi ilmiah dan keluarga. Sudut pandang kritis konstruktif yang selalu diberikan dalam diskusi dan dialog selama perjalanan panjang bersama sejak menempuh studi Strata 1 dan 2 telah memperkokoh motivasi untuk menempuh studi Strata 3 ini. Sebagai istri, dukungan moril dan materiil sekaligus pengorbanan yang secara ikhlas diberikan telah memperteguh keyakinan untuk bisa menyelesaikan studi ini. Anak-anak, Adityarahman, SH., LLM., dan Safira Diah Pranidhana, S. Psi., dengan gaya dan komitmennya masing-masing telah memberikan kontribusi sangat penting bagi proses penyelesaian penulisan disertasi ini. *Hug you all.*

Mudah-mudahan disertasi ini memberikan manfaat bagi kepentingan pengembangan ilmu dan praktek administrasi publik, dan secara khusus bermanfaat bagi kelompok penduduk *transient poor*.

Semarang, Februari 2017

Djonet Santoso

## KATA PENGANTAR

Kemiskinan bukanlah takdir dan budaya. Kemiskinan adalah produk salah dari pembangunan, lemahnya administrasi publik, dan tidak efektifnya berbagai kebijakan publik. Dengan demikian, usaha yang terus menerus untuk mengurangi kemiskinan secara kuantitas dan kualitas dapat dilakukan dengan menemukan strategi pembangunan yang paling sesuai, konstruksi administrasi publik yang paling efektif, dan kebijakan publik yang paling cerdas. Tugas para ilmuwan di bidang administrasi publik dan kebijakan publik adalah terus melakukan eksplorasi keilmuan untuk menyempurnakan bangunan teoritis di satu sisi, dan memberikan gagasan-gagasan kreatif untuk prakteknya di sisi lain. Berkurangnya kemiskinan secara signifikan adalah juga merupakan indikator aplikasi administrasi publik yang efektif dan kebijakan publik yang cerdas.

Disertasi dengan judul “Penanganan *Transient Poverty*: Diskursus *Agenda-Setting* Dalam Proses Formulasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan”, adalah ekspresi *curiosity* pada masalah kemiskinan. Keterlibatan panjang pada berbagai usaha penanganan kemiskinan memberikan dorongan kuat untuk melakukan eksplorasi keilmuan memahami peta kebijakan publik penanganan masalah kemiskinan. Mengeksplorasi peta normative dan argumentasi teoritis untuk menemukan penjelasan bagi masalah empiris. Fakta empirisnya adalah adanya lapisan-lapisan kondisi kemiskinan dengan karakteristik spesifik di setiap lapisan, sementara masalah empirisnya adalah tidak jelasnya penanganan kemiskinan berbasis lapisan-lapisan tersebut.

Fenomena masalah *transient poverty* muncul sebagai akibat dari diabaikannya karakteristik spesifik yang dimiliki oleh masing-masing lapisan. Sasaran pemanfaat kebijakan penanggulangan kemiskinan yang berbeda-beda dan berubah-ubah di setiap program kegiatannya telah memunculkan persoalan efektivitas kebijakan yang berimplikasi pada pelambatan penurunan angka kemiskinan. Kehadiran kelompok *transien poor* secara jelas memberikan kontribusi pada pelambatan penurunan tersebut. Jika ditangani secara khusus, kebijakan penanggulangan kemiskinan akan dapat diimplementasikan secara lebih efektif, tepat sasaran, dan menyelesaikan persoalan.

Semoga hasil dan rekomendasi penelitian ini memiliki *novelty* bagi pengembangan ilmu administrasi publik dan kebijakan publik, memberikan inspirasi baru bagi kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan penanganan khusus masalah *transient poverty*, dan memberikan manfaat nyata bagi perbaikan kualitas hidup kelompok penduduk *transient poor*.

Semarang, Februari 2017

Djonet Santoso



## RIWAYAT HIDUP SINGKAT PROMOVENDUS

**Djonet Santoso**, lahir di Yogyakarta tanggal 1 Juni 1960, menikah dengan Dr. Dra. Titiek Kartika Hendrastiti, MA., dan dikaruniai dua orang anak Adityarahman, SH., LL.M., dan Safira Diah Pranidhana, S. Psi. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Strata 1 di Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta tahun 1984 pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dengan spesialisasi Ilmu Administrasi Negara bergelar Drs., Strata 2 diselesaikan pada tahun 1991 di Institut of Social Studies (ISS) Belanda dengan predikat Master of Arts (MA) of Development Studies dengan spesialisasi Public Policy and Administration. Sejak tahun 1986 sebagai dosen di Universitas Bengkulu pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Jurusan Ilmu Administrasi Negara.

Selain mengajar sebagai tugas utama, pernah menjabat sebagai Pembantu Dekan Bidang Akademik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Ketua Laboratorium Pengembangan Administrasi Pembangunan (LPAP), Anggota Tim Peneliti pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Sumber Daya Alam (P3SDA), Sekretaris Lembaga Penelitian Universitas Bengkulu, Staf Ahli Rektor, dan Sekretaris Eksekutif Rektor. Aktif di berbagai kegiatan di luar universitas, sebagai tenaga peneliti di Lembaga Pengembangan Wilayah Perdesaan (LPWP), sebagai konsultan di pemerintah provinsi dan kota/kabupaten di Bengkulu, dan sebagai konsultan beberapa program kemiskinan Kementerian Pekerjaan Umum dan Bappenas. Di tingkat internasional, menjadi anggota Network of Asia-Pacific Schools and Institutes of Public Administration and Governance (NAPSIPAG), Global Development Network (GDN), Independent Evaluation Group (IEG) World Bank, dan sampai hari ini menjabat sebagai Sekretaris Jaringan, Regional Network on Poverty Eradication (RENPER).

Aktif melakukan penelitian melalui berbagai skema Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Kementerian Pendidikan Nasional, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kehutanan, dan Bappenas. Aktif mengikuti seminar internasional sebagai presenter di Belanda, San Diego USA, Adelaide Australia, Thailand, Malaysia, Kamboja, Vietnam, India, China, dan Bangladesh.

Di sela-sela waktu dengan berbagai tugas lembaga dan kegiatan di dalam dan di luar universitas, masih memberikan waktu untuk melakukan berbagai kegiatan pengabdian kepada masyarakat, melakukan mediasi konflik tanah di Taman Hutan Raya Rajolelo di Bengkulu, Taman Nasional Kerinci Seblat di Bengkulu, dan konflik nelayan di Pasar Bantal Bengkulu.

## RINGKASAN

**Djonet Santoso, Drs., MA.** Program Doktor Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro. Studi tentang Penanganan Transient Poverty: Diskursus Agenda-Setting Dalam Proses Formulasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan. Promotor, Prof. Dr. Dra. Sri Suwitri, MSi. Co Promotor Prof. Dr. Paulus Israwan S, MS., Prof. Dr. Soesilo Zauhar, MS. 525 halaman.

---

Produk dari setiap proses kebijakan publik adalah arah dan langkah menyelesaikan masalah publik. Analisis *agenda-setting* merupakan pintu masuk untuk bisa memahami dan menjelaskan efektivitas sebuah kebijakan publik, termasuk kebijakan penanggulangan kemiskinan. Berbagai masalah yang terjadi dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan tidak bisa dilepaskan dari bagaimana kebijakan tersebut diformulasikan. Tahap paling awal yang menentukan keseluruhan dari proses formulasi kebijakan kemiskinan berada pada proses *agenda-setting*, yaitu proses akumulasi *problem recognition* masalah kemiskinan untuk didiskusikan, diperdebatkan, dan dimasukkan ke dalam agenda kebijakan publik penanggulangan kemiskinan. Dengan demikian, menjelaskan efektivitas kebijakan penanggulangan kemiskinan tidak cukup hanya memahami proses implementasinya saja, tetapi dibutuhkan pemahaman yang mendalam mengenai bagaimana masalah sosial kemiskinan direkognisi, diterima sebagai masalah publik, dan dimasukkan ke dalam agenda formulasi kebijakan publik.

Pengurangan kemiskinan periode 2010-2014 dicapai melalui berbagai kebijakan afirmatif yang dilaksanakan melalui empat kelompok program, yakni 1) bantuan dan perlindungan sosial, 2) pemberdayaan masyarakat, 3) pemberdayaan usaha mikro dan kecil, 4) program pro rakyat. Hanya saja, program-program penanggulangan kemiskinan tersebut tidak secara jelas menyebutkan skema program yang dikhususkan untuk penanganan kelompok penduduk *transient poor*. Kelompok penduduk *transient poor* tidak secara jelas ditangani di dalam kebijakan publik penanggulangan kemiskinan, baik secara substansi maupun skematis. Dua pertanyaan penelitian yang ingin dijawab adalah: a) dimanakah sesungguhnya posisi kelompok penduduk *transient poor* dalam skema kebijakan penanggulangan kemiskinan? dan b) apa yang terjadi di dalam proses *agenda-setting* kebijakan penanggulangan kemiskinan sehingga masalah *transient poverty* tidak secara jelas mendapat penanganan?

Penelitian ini bertujuan untuk mendalami peta penanganan masalah kemiskinan untuk menemukan posisi kelompok penduduk *transient poor* di dalam skema kebijakan penanggulangan kemiskinan. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengklarifikasi proses *agenda-setting* strategi penanganan masalah *transient poverty* dalam kerangka kebijakan penanggulangan kemiskinan. Metode penelitian yang dipilih dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif. Analisis data menggunakan panduan analisis dari Creswell.

Penelitian ini mencatat bahwa masalah *transient poverty* diabaikan dalam skema kebijakan penanggulangan kemiskinan. Pengabaian ini berawal dari bias data *cross-sectional* dan tidak adanya data *longitudinal* meskipun lebih andal dalam menjelaskan dinamika perubahan dan perkembangan penduduk miskin secara keluarga maupun individu. Pemahaman para pihak di sekitar penyusunan kebijakan mengenai masalah *transient poverty* lemah. Salah satu faktor vital ketidak sesuaian sasaran kebijakan penanggulangan kemiskinan, dan juga terabaikannya kelompok *transient poor*, adalah karena tidak terbukanya data kemiskinan *by name by address*. Dengan menggunakan kerangka kerja *Multiple Streams* Kingdon, penelitian ini juga mencatat bahwa *problem stream* tidak pernah berjumpa dan diperjumpakan dengan *policy stream* dan *political stream*. Hal ini disebabkan karena tidak ada *problem recognition* pada masalah *transient poverty* sehingga masalah ini tidak menjadi *mainstream* dalam *problem stream*, *policy stream*, dan *political stream*. Hal ini juga disebabkan oleh peran *policy entrepreneur* yang lemah. Walaupun banyak kesempatan *policy window* terbuka, tetapi faktanya tidak ada komitmen dan daya dorong ketiga arus tersebut berjumpa, tidak ada kekuatan dan dorongan yang memperjumpakan ketiga arus tersebut.

Dari hasil-hasil penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa, pertama, posisi kelompok penduduk *transient poor* berada di luar skema kebijakan penanggulangan kemiskinan. Hal ini disebabkan oleh karena: 1) fenomena masalah *transient poverty* tidak secara jelas dipahami oleh penyusun kebijakan, 2) ketiadaan data *longitudinal* yang menggambarkan secara jelas keberadaan kelompok penduduk *transient poor*, dan 3) adanya bias persepsi kerahasiaan data dalam Undang-undang Statistik Nomor 16 Tahun 1997. Kesimpulan kedua, proses *agenda-setting* kebijakan penanggulangan kemiskinan tidak mengagendakan penanganan khusus masalah kelompok penduduk *transient poor*. Pengabaian penanganan kelompok penduduk *transient poor* sudah terjadi sejak tahap *agenda-setting* dalam proses formulasi kebijakan penanggulangan kemiskinan. Pengabaian masalah *transient poverty* dalam proses *agenda-setting* terbukti dari tidak berjumpanya tiga arus *problem stream*, *policy stream*, dan *political stream*, memanfaatkan banyak terbukanya *policy window* untuk mendialogkan penanganan kelompok penduduk *transient poor*.

Penelitian ini merekomendasikan usaha pendalaman pemahaman masalah *transient poverty* di antara para perumus kebijakan kemiskinan, distribusi penanganan kemiskinan oleh pemerintah pusat dan daerah, penugasan Badan Pusat Statistik untuk memiliki dan mempublikasikan data kemiskinan kelompok *transient poor*, dan mendorong masuknya masalah *transient poverty* dalam proses *agenda-setting* kebijakan kemiskinan.

Kata kunci: kebijakan publik, penyusunan kebijakan, *agenda-setting*, *transient poverty*

## SUMMARY

**Djonet Santoso, Drs., MA.** Department of Doctorate of Public Administration, Faculty of Social and Political Sciences, Universitas Diponegoro. Study of The Mitigation of Transient Poverty: Agenda-Setting Discourse in the Formulation Process of the Policy of Poverty Eradication in Indonesia. Promoter, Prof. Dr. Dra. Sri Suwitri, MSi. Co Promoter Prof. Dr. Paulus Israwan S, MS., Prof. Dr. Soesilo Zauhar, MS. 525 pages.

---

The product of any public policy process is the direction and measures to solve problems experienced by the public. An agenda-setting analysis is the entrance to understand and explain the effectiveness of a public policy, including poverty alleviation policies. Various problems in the implementation of poverty alleviation policies cannot be separated from how policies are formulated. The earliest stages of the process that determines the overall poverty policy formulation lies on the agenda-setting process, the process of accumulation of recognition of poverty issues and problems are to be discussed, debated, and embedded into the public policy agenda. Thus, explaining the effectiveness of poverty reduction policies should not be satisfied merely by understanding the process of its implementation course, but there is a need to undergo a deep understanding of how the public issue of poverty is recognized, accepted as a public problem, and included in the agenda of policy formulation.

In the period of 2010-2014, poverty reduction is achieved through various affirmative actions that are implemented through four cluster programs, namely 1) assistance and social protection, 2) community empowerment, 3) empowerment of micro and small businesses, 4) pro-people program. However, all related poverty programs strategies do not explicitly mention the scheme which is devoted to handling the transient poor population groups. It can be underlined from this fact that the government is neglecting the existence of the transient poor population. The issue is not at the level of policy implementation, it is at the policy formulation stage, especially in the agenda-setting process. Poverty alleviation policy does not clearly state to address the mitigation of transient poverty, both in substance and schematics. Two research questions to be answered are: a) where is the actual position of the transient poor population in poverty alleviation policy scheme? and b) what is happening in the agenda-setting process of poverty reduction policies that causes the problem of transient poverty is not included in the policy?

This study aims to explore the position of the handling of transient poor population in poverty reduction policy scheme. The study also aims to clarify the management of agenda-setting process in mitigating transient poverty issues within the framework of poverty reduction policies. The research method chosen in this study is the descriptive qualitative method. Data analysis of Creswell is applied for the research.

This study noted that the fact of problem of transient poverty was ignored in the scheme of poverty reduction policies originates from the

cross-sectional and no longitudinal data though more reliable in searching for answers about the dynamics of change and development of the poor families and individuals. Understanding of all related parties around the development of policies on the issue of transient poverty are weak. One vital factor in the ineffectiveness of poverty reduction policies is about inappropriateness of the target of the program, including the group of transient poor. By using the framework of Multiple Streams Kingdon, the study also noted that the problem stream, never met and be met with policy stream and political stream. This is because there is no problem recognition on the problem of transient poverty so that this problem does not become mainstream in the problem stream, policy stream and political stream, It is also caused by the weak role of policy entrepreneur.

It can be concluded from the study that, first, the position of transient poor population is outside the scheme of poverty reduction policies. This is due to: 1) the phenomenon of transient poverty issues are not clearly understood by policymakers, 2) the lack of longitudinal data, and 3) there is biased perceptions of the confidentiality of data in the Statistics Law No. 16 of 1997. The second conclusion, the process of agenda-setting poverty reduction policies is not scheduled the handling of transient poor population. Abandonment of the handling of the transient poor population has occurred since in the agenda-setting stage in the process of formulation of poverty reduction policies. Abandonment issues of transient poverty in the agenda-setting process proved to be of no meeting among the three streams of problem stream, policy stream, and political stream.

The study recommends that there should be clear understanding among policy makers to the concept of transient poverty, authority distribution between central and local government in handling the poverty problem, Central Bureau of Statistics assignment to own and publish transient poor data, and encourage the entry of transient poverty issues in the agenda-setting process of poverty policy.

Keywords: public policy, policy formulation, agenda-setting, transient poverty

## ABSTRAK

**Djonet Santoso, Drs., MA.** Program Doktor Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro. Studi tentang Penanganan Transient Poverty: Diskursus Agenda-Setting Dalam Proses Formulasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan. Promotor, Prof. Dr. Dra. Sri Suwitri, MSi. Co Promotor Prof. Dr. Paulus Israwan S, MS., Prof. Dr. Soesilo Zauhar, MS.

---

Sebagai kelompok masyarakat yang berada di lapisan pendapatan dan/atau pengeluaran yang sangat dekat dengan garis kemiskinan, posisi kelompok penduduk *transient poor* sangat labil (*transient*). Mereka rentan jatuh ke bawah garis kemiskinan pada setiap kondisi kritis, baik karena bencana, konflik sosial, menganggur, pemutusan hubungan kerja, maupun perubahan kebijakan publik khususnya di bidang ekonomi. Sampai dengan tahun 2015 program-program penanggulangan kemiskinan di Indonesia terbagi ke dalam empat klaster: perlindungan sosial, pemberdayaan masyarakat, kredit mikro, dan program kemiskinan lainnya. Namun tidak ada satupun klausul dalam empat klaster tersebut yang secara jelas menyebut skema kebijakan untuk kelompok penduduk *transient poor*. Penelitian ini bertujuan untuk mendalami peta penanganan masalah kemiskinan untuk menemukan posisi kelompok penduduk *transient poor* di dalam skema kebijakan penanggulangan kemiskinan. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengklarifikasi proses *agenda-setting* strategi penanganan masalah *transient poverty* dalam kerangka kebijakan penanggulangan kemiskinan. Metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Terdapat dua temuan utama yang dapat diketengahkan sebagai kesimpulan dari penelitian ini. Pertama, posisi kelompok penduduk *transient poor* berada di luar skema kebijakan penanggulangan kemiskinan. Skema kebijakan penanggulangan kemiskinan yang ada belum mengakomodasi kepentingan dan penanganan khusus kelompok penduduk *transient poor*. Kedua, pengabaian penanganan kelompok penduduk *transient poor* sudah terjadi sejak tahap *agenda-setting* dalam proses formulasi kebijakan. Pengabaian masalah *transient poverty* dalam proses *agenda-setting* terbukti dari tidak berjumpanya tiga arus *problem stream*, *policy stream*, dan *political stream*, memanfaatkan banyak terbukanya *policy window* untuk mendialogkan penanganan kelompok penduduk *transient poor*. Penelitian ini merekomendasikan pendalaman pemahaman masalah *transient poverty* di antara para perumus kebijakan kemiskinan, distribusi penanganan kemiskinan oleh pemerintah pusat dan daerah, penugasan Badan Pusat Statistik untuk memiliki dan mempublikasikan data kemiskinan kelompok *transient poor*, dan mendorong masuknya masalah *transient poverty* dalam proses *agenda-setting* kebijakan kemiskinan.

Kata kunci: Kebijakan publik, penyusunan kebijakan, *agenda-setting*, *transient poverty*

## ABSTRACT

**Djonet Santoso, Drs., MA.** Department of Doctorate of Public Administration, Faculty of Social and Political Sciences, Universitas Diponegoro. Study of The Mitigation of Transient Poverty: Agenda-Setting Discourse in the Formulation Process of the Policy of Poverty Eradication in Indonesia. Promoter, Prof. Dr. Dra. Sri Suwitri, MSi. Co Promoter Prof. Dr. Paulus Israwan S, MS., Prof. Dr. Soesilo Zauhar, MS.

---

As a population group with income and/or expenditure that is alarmingly close to the poverty line, the position of *transient poor* can be very unstable. They are in a constant vulnerability of falling under the poverty line with every critical situation that arises, which are affected by disasters, social conflicts, termination of employment, and/or changes in public policy especially in the economic sector. Up to 2015, poverty alleviation programs in Indonesia is divided into four clusters: social protection, community empowerment, small scale credit, and pro-poor supported program. Strangely, there is not a single clause in any of the four clusters that elaborates the policy schemes that addressed to the transient poor. The research is aimed to triangulate the position of transient poor groups in the poverty alleviation policy framework. Additionally, this research is also aimed to clarify the agenda-setting process in the formulation of poverty alleviation policy that neglects the transient poverty issues mitigation. The methodology used in this research is descriptive qualitative. Two major findings can be derived as the conclusions from the research. Firstly, the position of transient poor population is not included in the poverty alleviation policy scheme. The existing policy alleviation scheme does not accommodate the needs and tailored approach to cater to transient poor population. Secondly, the oversight to catering to transient poor population starts even from the agenda-setting in policy formulation processes. This is seen from the fact that transient poverty issues are not exposed to the problem stream, policy stream, and political stream that utilizes policy window to discuss transient poor issues throughout the agenda-setting. The study recommends that there should be clear understanding among policy makers to the concept of transient poverty, authority distribution between central and local government in handling the poverty problem, Central Bureau of Statistics assignment to own and publish transient poor data, and encourage the entry of transient poverty issues in the agenda-setting process of poverty policy.

Keywords: public policy, policy formulation, agenda-setting, transient poverty

## DAFTAR ISI

PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI	i
UCAPAN TERIMA KASIH	ii
KATA PENGANTAR	v
RIWAYAT HIDUP SINGKAT PROMOVENDUS	vii
RINGKASAN	viii
SUMMARY	x
ABSTRAK	xii
ABSTRACT	xiii
DAFTAR ISI	xiv
DAFTAR TABEL	xvii
DAFTAR GAMBAR	xix
DAFTAR BAGAN	xxi
GLOSSARY	xxii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1. Latar belakang	1
1.2. Rumusan masalah	32
1.3. Tujuan penelitian	32
1.4. Manfaat penelitian	33
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA	34
2.1. Penelitian terdahulu	36
2.1.1. Penelitian <i>transient poverty</i> terdahulu	36
2.1.2. Penelitian <i>agenda-setting</i> terdahulu	57
2.2. Administrasi Publik, desentralisasi, dan <i>good governance</i>	68
2.2.1. Administrasi publik	68
2.2.2. Desentralisasi dan <i>good governance</i>	80
2.3. Kebijakan publik	97
2.3.1. Konsep kebijakan publik	97
2.3.2. Proses kebijakan publik	105
2.4. Formulasi kebijakan publik	113
2.4.1. Penegasan makna publik dalam formulasi kebijakan publik	121
2.4.2. <i>Policy design</i>	124
2.5. Diskursus <i>agenda-setting</i> dalam proses formulasi kebijakan	126
2.5.1. Diskursus <i>agenda-setting</i>	126
2.5.2. Kerangka kerja <i>Multiple Streams</i> Kingdon	142
2.6. Peta jalan penelitian disertasi	152
BAB 3 METODE PENELITIAN	159
3.1. Prosedur penelitian	159
3.2. Aspek-aspek penelitian	165
3.3. Asumsi penelitian	167
3.4. Situasi sosial	168



3.5. Pengumpulan data	169
3.6. Keabsahan data	171
3.7. Analisis data	172
<b>BAB 4 DISKRIPSI LOKASI PENELITIAN DAN KELEMBAGAAN</b>	<b>175</b>
4.1. Karakteristik wilayah dan kependudukan	175
4.1.1. Karakteristik wilayah	175
4.1.2. Kependudukan	178
4.1.2.1. Penduduk dan penduduk miskin	178
4.1.2.2. Gambaran rumah tangga <i>chronic</i> dan <i>transient poor</i>	186
4.2. Kelembagaan penanganan kemiskinan	192
4.2.1. Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Nasional	194
4.2.2. Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan	198
4.2.3. Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah	202
<b>BAB 5. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	<b>213</b>
5.1. Hasil penelitian	214
5.1.1. Posisi kelompok penduduk <i>transient poor</i> dalam skema kebijakan kemiskinan	217
5.1.1.1. Skema kebijakan penanggulangan kemiskinan nasional	218
5.1.1.2. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat	230
5.1.1.3. PNPM Mandiri Perkotaan	240
5.1.1.4. Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Bengkulu	266
5.1.2. Proses <i>agenda-setting</i> kebijakan penanggulangan kemiskinan	280
5.1.2.1. <i>Problem stream</i>	281
5.1.2.1.1. Indikator masalah <i>transient poverty</i>	281
5.1.2.1.2. <i>Feedback</i> masalah <i>transient poverty</i>	293
5.1.2.1.3. <i>Focusing event</i> masalah <i>transient poverty</i>	302
5.1.2.2. <i>Policy Stream</i>	308
5.1.2.2.1. Alternatif	308
5.1.2.2.2. Komunitas kebijakan dan advokasi	314
5.1.2.2.3. Kelayakan teknis	315
5.1.2.2.4. Konsensus	321
5.1.2.3. <i>Political stream</i>	326
5.1.2.4. <i>Policy window</i>	333
5.1.2.5. <i>Policy entrepreneur</i>	333
5.2. Pembahasan	335
5.2.1. Posisi kelompok penduduk <i>transient poor</i> dalam	336

skema kebijakan kemiskinan	
5.2.1.1. Analisis posisi kelompok penduduk <i>transient poor</i>	336
5.2.1.2. Proposisi minor 1	361
5.2.2. Proses <i>agenda-setting</i> kebijakan penanggulangan kemiskinan	362
5.2.2.1. <i>Problem stream</i>	364
5.2.2.2. <i>Policy Stream</i>	387
5.2.2.2.1. Alternatif	388
5.2.2.2.2. Komunitas kebijakan dan advokasi	394
5.2.2.2.3. Kelayakan teknis	404
5.2.2.2.4. Konsensus	410
5.2.2.3. <i>Political stream</i>	412
5.2.2.3.1. Suasana nasional	414
5.2.2.3.2. Kekuatan organisasi politik	423
5.2.2.3.3. Hasil pemilihan umum	430
5.2.2.3.4. Pembentukan konsensus	436
5.2.2.4. <i>Policy window</i>	440
5.2.2.5. <i>Policy entrepreneur</i>	441
5.2.2.6. Proposisi minor 2	447
5.2.3. Analisis proses <i>agenda-setting</i>	448
5.2.3.1. Dialog konseptual	449
5.2.3.2. Kondisi <i>existing</i> proses <i>agenda-setting</i> penanganan masalah <i>transient poverty</i>	464
5.2.3.3. Proposisi mayor	471
5.2.3.4. Model usulan	473
 BAB 6 PENUTUP	 483
6.1. Kesimpulan	484
6.2. Implikasi hasil penelitian	487
6.2.1. Implikasi teoritis	487
6.2.2. Implikasi praktis	499
6.3. Rekomendasi	505
 DAFTAR PUSTAKA	 511
LAMPIRAN	

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Deskripsi jumlah penduduk <i>chronic poor</i> dan <i>transient poor</i>	6
Tabel 1.2. Garis kemiskinan Indonesia tahun 2007-2016	9
Tabel 1.3. Persentase penduduk miskin Indonesia tahun 2007-2016	10
Tabel 1.4. Persentase penduduk menurut daerah dan status kemiskinan, 2013-2014	11
Tabel 1.5. Jumlah rumah tangga dan individu, menurut kecamatan dan status kesejahteraan di Kota Bengkulu Tahun 2015	18
Tabel 2.1. Penelitian terdahulu tentang <i>transient poverty</i> dan <i>agenda-setting</i>	62
Tabel 2.2. <i>Cultural foundations for governance in Singapore</i>	87
Tabel 2.3. <i>A Comparison of hierarchical governing with democratic governance</i>	94
Tabel 2.4. <i>Fields of policy study</i>	103
Tabel 2.5. <i>The evolution of stages theory</i>	107
Tabel 2.6. Kaitan siklus kebijakan dengan penyelesaian masalah	109
Tabel 3.1. <i>Purpose of research</i>	164
Tabel 3.2. Aspek-aspek penelitian, data, dan sumber data	166
Tabel 4.1. Distribusi dan kepadatan penduduk menurut kecamatan di Kota Bengkulu tahun 2015	177
Tabel 4.2. Perkembangan persentase dan jumlah penduduk miskin di Kota Bengkulu tahun 2009-2014	179
Tabel 4.3. Posisi relatif tingkat kemiskinan Kota Bengkulu terhadap Provinsi dan Nasional Tahun 2011-2014	180
Tabel 4.4. Posisi relatif indeks kedalaman kemiskinan Kota Bengkulu terhadap Provinsi tahun 2011-2014	181
Tabel 4.5. Posisi relatif indeks keparahan kemiskinan Kota Bengkulu terhadap Provinsi tahun 2011-2014	182
Tabel 4.6. Jumlah rumah tangga dan individu di Provinsi Bengkulu, menurut kabupaten/kota dan status kesejahteraan tahun 2012	184
Tabel 4.7. Jumlah rumah tangga dan individu menurut kabupaten/kota dan status kesejahteraan di Provinsi Bengkulu tahun 2015	185
Tabel 5.1. Berbagai program perlindungan sosial	227
Tabel 5.2. Konsolidasi program-program penanggulangan kemiskinan	232
Tabel 5.3. Kelompok sasaran dalam PNPM-Mandiri Perkotaan	249
Tabel 5.4. Indikator kinerja Bank Dunia untuk Program PNPM-Mandiri Perkotaan	254
Tabel 5.5. Capaian <i>Key Performance Indicator</i> untuk Provinsi Bengkulu, Desember 2015	263
Tabel 5.6. Capaian <i>Logical Framework</i> PNPM Mandiri Perkotaan di Provinsi Bengkulu, Desember 2015	264
Tabel 5.7. Capaian <i>Logical Framework</i> PNPM Mandiri Perkotaan di Provinsi Bengkulu, Desember 2015 (lanjutan)	265

Tabel 5.8. Hasil analisis keterkaitan tingkat kemiskinan daerah Kota Bengkulu	269
Tabel 5.9. Jumlah penerima bantuan Program Perlindungan Sosial di Provinsi Bengkulu tahun 2015	271
Tabel 5.10. Perbandingan antara data kemiskinan makro dan data kemiskinan mikro	282
Tabel 5.11. Perbandingan kategori Rumah Tangga Sasaran ketiga survei PSE-05, PPLS-08, dan PPLS 2011	288
Tabel 5.12. Jumlah penduduk (000) menurut daerah dan status kemiskinan, 2013-2014	290
Tabel 5.13. Persentase penduduk menurut daerah dan status kemiskinan, 2013-2014	290
Tabel 5.14. <i>Focusing event</i> bencana alam pendorong munculnya masalah <i>transient poverty</i> periode tahun 2004-2009	306
Tabel 5.15. Pengukuran, data, kebijakan dan sasaran	352
Tabel 5.16. Pengukuran, data, dan model kebijakan penanggulangan kemiskinan	384
Tabel 5.17. Kerangka Kitschelt untuk analisis <i>agenda-setting</i> kebijakan penanggulangan kemiskinan	418
Tabel 5.18. Kepentingan ekonomi dan politik dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan	438
Tabel 5.19. Ringkasan hasil penelitian	481

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1. Fenomena <i>transient poor</i>	3
Gambar 2.1. <i>Traditional representation of the differences between politics and administration</i>	70
Gambar 2.2. <i>Empirically valid representation of the differences between politics and administration</i>	71
Gambar 2.3. <i>Four models of the relationship between politics and administration</i>	72
Gambar 2.4. <i>Parsing the dichotomy: dimensions of governmental processes</i>	73
Gambar 2.5. <i>Framework for dynamic governance system</i>	86
Gambar 2.6. Pendekatan kebijakan publik <i>continental</i> dan <i>anglo-saxon</i>	98
Gambar 2.7. <i>The public policy process and filtering mechanism</i>	110
Gambar 2.8. <i>Definition process for public problems and possible pitfalls</i>	111
Gambar 2.9. 14 model untuk perumusan kebijakan: kontinentalis dan <i>anglo-saxon</i>	117
Gambar 2.10. <i>Level of the agenda</i>	132
Gambar 2.11. <i>Policy execution cycle</i>	138
Gambar 2.12. Model analisis <i>Content, Context, Process</i> (CCP)	140
Gambar 2.13. Kerangka kerja <i>Multiple Streams</i> Kingdon	143
Gambar 2.14. Kerangka pemikiran teoritis formulasi kebijakan penanggulangan kemiskinan	154
Gambar 2.15. Diskursus <i>agenda-setting</i>	155
Gambar 2.16. Kerangka pemikiran <i>multiple streams</i> pada <i>agenda-setting</i> masalah <i>transient poverty</i>	157
Gambar 3.1. Logika induktif dalam penelitian kualitatif	160
Gambar 3.2. Analisis data dalam penelitian kualitatif	173
Gambar 4.1. Peta administratif Kota Bengkulu	175
Gambar 4.2. Pertumbuhan ekonomi Kota Bengkulu, 2011-2015	178
Gambar 4.3. Perkembangan jumlah penduduk Kota Bengkulu tahun 2009-2015	178
Gambar 4.4. Garis kemiskinan Kota Bengkulu tahun 2009-2014	179
Gambar 5.1. Fase PNPM Mandiri	233
Gambar 5.2. Penanganan akar kemiskinan oleh masyarakat melalui PNPM-Mandiri Perkotaan	245
Gambar 5.3. Strategi tranformasi sosial masyarakat PNPM-Mandiri Perkotaan	251
Gambar 5.4. Strategi penguatan kemandirian pemerintah daerah	253
Gambar 5.5. Nilai terdekat antara harapan dan kenyataan kegiatan infrastruktur	260
Gambar 5.6. Nilai terdekat antara harapan dan kenyataan kegiatan ekonomi	261
Gambar 5.7. Nilai terdekat antara harapan dan kenyataan kegiatan sosial	261
Gambar 5.8. Perkembangan tingkat kemiskinan Kota Bengkulu tahun 2005-2014	263

Gambar 5.9. Analisis efektifitas tingkat kemiskinan Kota Bengkulu tahun 2005-2014	267
Gambar 5.10. Analisis relevansi tingkat kemiskinan Kota Bengkulu tahun 2003-2014	268
Gambar 5.11. Perkembangan rata-rata pengeluaran perkapita/bulan (Rp/kapita/bulan) menurut status kemiskinan, 2013-2014	291
Gambar 5.12. Pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan konsumsi perkapita, dan asumsi kebutuhan kelompok penduduk periode tahun 2008-2012	294
Gambar 5.13. Kebijakan pokok prioritas nasional dalam penanggulangan kemiskinan	309
Gambar 5.14. Strategi, arah kebijakan, dan fokus prioritas penanggulangan kemiskinan	312
Gambar 5.15. Instrumen penanggulangan kemiskinan	313
Gambar 5.16. Kebutuhan empat kelompok masyarakat yang berbeda periode tahun 2008-2012	318
Gambar 5.17. Sistem yang diperlukan untuk menjamin ketepatan sasaran	323
Gambar 5.18. Persentase penduduk dengan karakteristik sosial-ekonomi yang hampir sama	324
Gambar 5.19. Kondisi <i>existing</i> posisi kelompok penduduk <i>transient poor</i> dalam skema kebijakan penanggulangan kemiskinan	360
Gambar 5.20. Anggaran kemiskinan tahun 2011-2015	372
Gambar 5.21. <i>Focusing event</i> , <i>feedback</i> , dan <i>indicator</i> untuk <i>problem recognition</i> masalah <i>transient poverty</i> pada PNPM-Mandiri Perkotaan	380
Gambar 5.22. Model hubungan antara politik dan administrasi publik	425
Gambar 5.23. Kerangka kerja <i>Multiple Streams</i> Kingdon	460
Gambar 5.24. Kondisi <i>existing</i> proses <i>agenda-setting</i> penanganan masalah <i>transient poverty</i>	469
Gambar 5.25. Kondisi <i>existing</i> penanganan masalah <i>transient poverty</i> dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan	471
Gambar 5.26. Usulan model teoritis proses <i>agenda-setting</i> penanganan masalah <i>transient poverty</i>	475
Gambar 5.27. <i>Counting interest framework</i> dalam proses <i>agenda-setting</i>	478
Gambar 5.28. Skenario distribusi kewenangan penanganan kemiskinan	479

## **DAFTAR BAGAN**

Bagan 4.1. Struktur Organisasi Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan	200
Bagan 4.2. Sekretariat Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan	201

## GLOSSARY

Singkatan:

- APBD : Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. APBD berisi daftar sistematis dan terperinci yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah selama satu tahun anggaran (1 Januari-31 Desember), ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- APBN : Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan pusat yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. APBN berisi daftar sistematis dan terperinci yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah selama satu tahun anggaran (1 Januari-31 Desember), ditetapkan dengan Undang-Undang.
- Bappenas : Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, merupakan Lembaga Pemerintah Non-Kementerian yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.
- Bappeda : Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, merupakan unsur perencana penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dipimpin oleh seorang Kepala Badan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur/Walikota/Bupati melalui Sekretaris Daerah.
- BBM : Bahan Bakar Minyak, merupakan salah satu jenis bahan bakar yang bisa diubah menjadi energi.
- BDT : Basis Data Terpadu, merupakan sistem data elektronik yang berisi nama, alamat, NIK (Nomor Induk Kependudukan) dan keterangan dasar sosial ekonomi rumah tangga dan individu dari sekitar 25 juta rumah tangga di Indonesia.
- BKM : Badan Keswadayaan Masyarakat, merupakan dewan pimpinan kolektif masyarakat warga penduduk desa/ kelurahan, dan sebagai lembaga dapat bertindak sebagai representasi masyarakat warga penduduk kelurahan, merupakan skema pembangunan kelembagaan di tingkat kelurahan dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM).
- BLM : Bantuan Langsung Masyarakat, merupakan bantuan yang langsung diberikan kepada masyarakat melalui rekening BKM.
- BPJS : Badan Pengelola Jaminan Sosial, merupakan perusahaan asuransi yang dikenal sebelumnya sebagai



- PT Askes.
- BPS : Badan Pusat Statistik, merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemen yang mempunyai fungsi pokok sebagai penyedia data statistik dasar, baik untuk pemerintah maupun untuk masyarakat umum, secara nasional maupun regional.
- BSM : Bantuan Siswa Miskin, merupakan Program Nasional yang bertujuan untuk menghilangkan halangan siswa miskin berpartisipasi untuk bersekolah dengan membantu siswa miskin memperoleh akses pelayanan pendidikan yang layak, mencegah putus sekolah, menarik siswa miskin untuk kembali bersekolah, membantu siswa memenuhi kebutuhan dalam kegiatan pembelajaran, mendukung program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun (bahkan hingga tingkat menengah atas), serta membantu kelancaran program sekolah.
- DDUB : Dana Daerah Untuk Urusan Bersama, merupakan skema pendanaan yang bersumber dari APBD yang digunakan untuk mendanai program/kegiatan bersama Pusat dan daerah untuk penanggulangan kemiskinan.
- DPR : Dewan Perwakilan Rakyat, adalah salah satu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat, mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.
- DPRD : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, di samping Pemerintah Daerah. DPR Daerah mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.
- GK : Garis Kemiskinan, merupakan penjumlahan dari Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM), dimana Penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita per bulan dibawah Garis Kemiskinan dikategorikan sebagai penduduk miskin.
- G-KDP : *Green Kecamatan Development Program*, merupakan salah satu program dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) dengan titik berat pada strategi pembangunan wilayah kecamatan yang ramah lingkungan.
- GKM : Garis Kemiskinan Makanan, merupakan nilai pengeluaran kebutuhan minimum makanan yang disetarakan dengan 2100 kilokalori perkapita perhari. Paket komoditi kebutuhan dasar makanan diwakili oleh 52 jenis komoditi (padi-padian, umbi-umbian, ikan, daging, telur dan susu, sayuran, kacang-kacangan,

- buah-buahan, minyak dan lemak, dan lain lain)
- GKMN : Garis Kemiskinan Non Makanan, merupakan batas kebutuhan minimum untuk perumahan, sandang, pendidikan dan kesehatan. Paket komoditi kebutuhan dasar non makanan diwakili oleh 51 jenis komoditi di perkotaan dan 47 jenis komoditi di pedesaan.
- HCI : *Head Count Index*, merupakan persentase penduduk miskin yang berada di bawah garis kemiskinan, instrument untuk mengukur proporsi yang dikategorikan miskin.
- HDI : *Human Development Index*, atau dikenal dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), dikembangkan oleh United Nations Development Program (UNDP), merupakan pengukuran perbandingan dari harapan hidup, melek huruf, pendidikan dan standar hidup di sebuah negara.
- HM : Hampir Miskin, merupakan kelompok penduduk yang kemampuan pengeluaran untuk memenuhi kebutuhan makanan maupun non makanan rata-rata sedikit di atas garis kemiskinan.
- IDB : *Islamic Development Bank*, merupakan lembaga keuangan internasional yang bertujuan memberikan pinjaman untuk proyek-proyek produktif dalam pembangunan ekonomi dan sosial, mendirikan dan mengoperasikan dana khusus untuk tujuan tertentu seperti dana bantuan untuk masyarakat Muslim di negara-negara non-anggota IDB dan berwenang untuk menerima dana dan memobilisasi dana tersebut berdasarkan sumber daya keuangan syariah yang kompatibel.
- IKH : Indeks Kualitas Hidup, atau dikenal juga sebagai Indeks Mutu Hidup, dikembangkan oleh Organization of Economic and Culture Development (OECD), merupakan pengukuran kesejahteraan penduduk dilihat dari pendapatan, perumahan, lingkungan, stabilitas sosial, kesehatan, pendidikan, dan kesempatan kerja.
- INSTRAW : *International Research and Training Institute for the Advancement of Women*, merupakan salah satu divisi dalam UN Women atau entitas perserikatan bangsa-bangsa untuk kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan.
- IPM : Indeks Pembangunan Manusia, sama pengertian dengan HDI, *Human Development Index*.
- IFKD : Indeks Fiskal dan Kemiskinan Daerah, merupakan suatu indikator umum yang menggambarkan kaitan antara

- ruang fiskal (*fiscal space*) daerah terhadap persentase penduduk miskin di daerah.
- Jamkesmas : Jaminan Kesehatan Masyarakat, merupakan sebuah program pemerintah yang memberikan perlindungan sosial di bidang kesehatan untuk masyarakat miskin dan tidak mampu, dijalankan oleh Kementerian Kesehatan sejak 2008.
- KBK : Komunitas Belajar Kelurahan, merupakan forum diskusi dan dialog yang dikembangkan oleh Program PNPM di tingkat kelurahan yang melibatkan berbagai unsur pimpinan formal dan informal, tokoh-tokoh masyarakat, warga miskin, LSM, dan kelompok peduli lainnya untuk mendiskusikan dan mencari pemecahan masalah-masalah kemiskinan di wilayahnya.
- KBP : Komunitas Belajar Perkotaan, merupakan forum diskusi dan dialog yang dikembangkan oleh Program PNPM di tingkat kota yang melibatkan berbagai unsur pimpinan formal dan informal, tokoh-tokoh masyarakat, legislatif, perguruan tinggi, LSM, dan kelompok peduli lainnya untuk mendiskusikan dan mencari pemecahan masalah-masalah kemiskinan di wilayahnya.
- KIS : Kartu Indonesia Sehat, merupakan kartu identitas peserta Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang dikelola oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan.
- KMW : Konsultan Manajemen Wilayah, merupakan sub struktur organisasi konsultan di tingkat provinsi untuk Program PNPM, mengkoordinasikan dan memastikan efektivitas pelaksanaan program di wilayah provinsi.
- K/L : Kementerian/Lembaga, merupakan lembaga pemerintah nasional yang membidangi urusan tertentu pemerintahan, berkedudukan di Jakarta serta berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada presiden.
- KPI : *Key Performance Indicator*, atau ukuran kinerja utama, merupakan metrik finansial ataupun non-finansial yang digunakan untuk membantu suatu organisasi menentukan dan mengukur kemajuan terhadap sasaran organisasi.
- KSM : Kelompok Swadaya Masyarakat, merupakan kumpulan orang/masyarakat yang menyatukan diri secara sukarela dalam kelompok dikarenakan adanya ikatan pemersatu, yaitu adanya kepentingan dan kebutuhan yang sama, sehingga dalam kelompok tersebut memiliki kesamaan tujuan yang ingin dicapai.

- KUR : Kredit Usaha Rakyat, merupakan skema kredit atau pembiayaan yang diberikan oleh perbankan kepada Usaha Mikro, Kecil, Menengah dan Koperasi (UMKMK) yang feasible tetapi belum bankable, artinya usaha tersebut memiliki prospek bisnis yang baik dan memiliki kemampuan untuk mengembalikan.
- LKM : Lembaga Keswadayaan Masyarakat, nomenklatur pengganti nama Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM), merupakan dewan pimpinan kolektif masyarakat warga penduduk desa/ kelurahan, dan sebagai lembaga dapat bertindak sebagai representasi masyarakat warga penduduk kelurahan, merupakan skema pembangunan kelembagaan di tingkat kelurahan dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM).
- MBR : Masyarakat Berpenghasilan Rendah, masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah untuk memperoleh rumah.
- MDGs : *Millenium Development Goals*, atau tujuan pembangunan millennium, merupakan sebuah paradigma pembangunan global yang dideklarasikan pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Millenium oleh 189 negara anggota Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) di New York pada bulan September 2000.
- Musrenbang : Musyawarah Perencanaan Pembangunan, merupakan forum perencanaan program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah dari tingkat yang paling rendah pemerintah desa/kelurahan sampai ke tingkat nasional secara berjenjang.
- ND : *Neighbourhood Development*, merupakan skema dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan yang fokus pada pembangunan infrastruktur perkotaan.
- NPK : Naskah Perjanjian Kerjasama, atau *Memorandum of Understanding* (MoU) merupakan naskah kesepakatan antara dua pihak atau lembaga yang sepakat bekerjasama untuk melaksanakan kegiatan tertentu yang disepakati.
- P2DTK : Percepatan Pengembangan Daerah Tertinggal dan Khusus, merupakan sebuah program uji coba inovatif yang dirintis oleh pemerintah pusat pada bulan Agustus 2005, dirancang untuk mengatasi permasalahan pemerintahan dan kebijakan di 51 kabupaten termiskin di 10 provinsi.
- P2KP : Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan, atau *Urban Poverty Project*, merupakan salah satu proyek

nasional yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka menanggulangi berbagai persoalan kemiskinan khususnya bagi masyarakat yang tinggal di wilayah perkotaan (urban), cikal bakal Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan.

- PBI : Penerima Bantuan Iuran, adalah peserta Program Jaminan Kesehatan bagi fakir miskin dan orang tidak mampu sebagaimana diamanatkan Undang Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU SJSN) yang iurannya diabayari pemerintah.
- PDRB : Produk Domestik Regional Bruto adalah jumlah nilai tambah barang dan jasa yang dihasilkan dari seluruh kegiatan perekonomian di suatu daerah, baik berdasar harga berlaku maupun harga konstan.
- PJM  
Pronangkis : Perencanaan Jangka Menengah Program Penanggulangan Kemiskinan, merupakan perencanaan partisipatif warga untuk mengembangkan program penanggulangan kemiskinan, baik jangka pendek selama satu tahun maupun jangka menengah selama 3 tahun.
- PM : Pemberdayaan Masyarakat, merupakan proses pembangunan di mana masyarakat berinisiatif untuk memulai proses kegiatan sosial untuk memperbaiki situasi dan kondisi diri sendiri, hanya bisa terjadi apabila warga ikut berpartisipasi.
- PISEW : Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah, merupakan salah satu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) yang fokusnya adalah menyiapkan pembangunan infrastruktur guna menunjang kegiatan sosial-ekonomi masyarakat dengan menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, serta pemeliharannya berdasarkan potensi wilayah.
- PKH : Program Keluarga Harapan, merupakan program perlindungan sosial yang memberikan bantuan tunai kepada Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM), di bawah Kementerian Sosial,
- PM : Pendampingan Masyarakat, merupakan upaya untuk menyertakan masyarakat dalam mengembangkan berbagai potensi sehingga mampu mencapai kualitas kehidupan yang lebih baik.
- PMK : Peraturan Menteri Keuangan, merupakan peraturan yang dikeluarkan oleh Menteri Keuangan untuk kegiatan keuangan negara yang memuat batasan, pedoman, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban

- keuangan.
- PNPM : Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat, adalah salah satu program penanggulangan kemiskinan yang menekankan pola pemberdayaan masyarakat.
- PNPM-MP : Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan, merupakan kelanjutan dari Progtam Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), di bawah skema Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM).
- Pokja : Kelompok Kerja, merupakan unit yang dibentuk untuk menjalankan dan memastikan efektivitas sebuah program kerja.
- PPIP : Program Pembangunan Infrastruktur Perdesaan, merupakan program bantuan pembangunan infrastruktur perkotaan dan perdesaan yang diarahkan untuk mendorong peningkatan perekonomian masyarakat.
- PPLS : Pendataan Program Perlindungan Sosial, merupakan kegiatan pendataan yang dilakukan untuk mendapatkan data agregat target penerima bantuan perlindungan sosial.
- PPLS-08 : Pendataan Program Perlindungan Sosial Tahun 2008, merupakan kegiatan pendataan yang dilakukan untuk mendapatkan data agregat target penerima bantuan perlindungan sosial, dilaksanakan pada tahun 2008.
- PPLS 2011 : Pendataan Program Perlindungan Sosial Tahun 2011, merupakan kegiatan pendataan yang dilakukan untuk mendapatkan data agregat target penerima bantuan perlindungan sosial, dilaksanakan pada tahun 2011.
- PPP : *Purchased Power Parity*, atau paritas daya beli, merupakan sebuah metode di bidang ekonomi yang dipergunakan untuk menghitung sebuah alternative nilai tukar antar mata uang dari dua negara.
- PS2 : Pemetaan Swadaya tahap 2, merupakan kegiatan kunjungan dari pintu ke pintu yang dilakukan sendiri oleh warga masyarakat untuk memastikan peta kondisi kemiskinan warga, tahap 1 adalah tahap identifikasi keluarga miskin.
- PSE-05 : Pendataan Sosial Ekonomi 2005, merupakan kegiatan pendataan yang dilakukan untuk mendapatkan data agregat kondisi sosial-ekonomi masyarakat, dilaksanakan than 2005.
- Raskin : Beras Miskin, merupakan program bantuan pangan bersyarat diselenggarakan oleh pemerintah berupa penjualan beras di bawah harga pasar kepada penerim

- tertentu keluarga miskin.
- RML : Rentan Miskin Lainnya, merupakan salah satu klasifikasi penduduk miskin yang memiliki kondisi di atas klasifikasi rentan miskin.
- RPJMD : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, merupakan dokumen perencanaan daerah untuk periode 5 tahun, merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah, disusun dengan berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah dan memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional.
- RPJMN : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, merupakan dokumen perencanaan daerah untuk periode 5 tahun, merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Negara, disusun dengan berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional.
- RT : Rumah Tangga, merupakan dasar bagi unit analisis dalam banyak model sosial, mikroekonomi, dan pemerintahan.
- RTRW : Rencana Tata Ruang Wilayah, merupakan dokumen rencana ruang yang mengatur peruntukan fungsi wilayah sebagai pedoman pengelolaan kawasan lindung dan budidaya.
- RTS : Rumah Tangga Sasaran, merupakan unit ekonomi terendah yang dipergunakan sebagai sasaran penerima manfaat bantuan-bantuan kemiskinan.
- SM : Sangat Miskin, merupakan salah satu klasifikasi kelompok penduduk miskin, menjelaskan kondisi paling bawah dari klasifikasi miskin.
- SKPD : Satuan Kerja Perangkat Daerah, merupakan perangkat daerah pada pemerintah daerah selaku pengguna anggaran.
- SPKD : Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah, merupakan dokumen strategi penanggulangan kemiskinan daerah yang selanjutnya digunakan sebagai rancangan kebijakan pembangunan daerah di bidang penanggulangan kemiskinan dalam proses penyusunan RPJMD, merupakan acuan bersama mengenai langkah-langkah strategis yang mampu dilaksanakan oleh pemerintah, swasta, dan masyarakat di daerah untuk mengatasi persoalan kemiskinan.
- TNP2K : Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, merupakan lembaga yang dibentuk sebagai wadah koordinasi lintas sektor dan lintas pemangku

kepentingan di tingkat pusat yang diketuai Wakil Presiden Republik Indonesia, yang bertujuan untuk menyelaraskan berbagai kegiatan percepatan penanggulangan kemiskinan.

- TKPK : Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, merupakan wadah koordinasi lintas sektor dan lintas pemangku kepentingan untuk penanggulangan kemiskinan.
- TKPKD : Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah, merupakan wadah koordinasi lintas sektor dan lintas pemangku kepentingan untuk penanggulangan kemiskinan di daerah.
- TKPKN : Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Nasional, merupakan wadah koordinasi lintas sektor dan lintas pemangku kepentingan untuk penanggulangan kemiskinan di tingkat nasional.
- UKM : Usaha Kecil Menengah, merupakan usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari usaha menengah atau usaha besar yang memenuhi kriteria asset 50 juta - 500 juta rupiah dan kriteria omzet 300 juta - 2,5 miliar rupiah untuk usaha kecil, serta kriteria asset 500 juta - 10 miliar rupiah dan kriteria omzet 2,5 miliar - 50 miliar rupiah untuk usaha menengah.
- UMKM : Usaha Mikro Kecil Menengah, merupakan usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari usaha menengah atau usaha besar yang memenuhi kriteria asset maksimum 50 juta rupiah dan kriteria omzet maksimum 300 juta rupiah untuk usaha mikro, kriteria asset 50 juta - 500 juta rupiah dan kriteria omzet 300 juta - 2,5 miliar rupiah untuk usaha kecil, serta kriteria asset 500 juta - 10 miliar rupiah dan kriteria omzet 2,5 miliar - 50 miliar rupiah untuk usaha menengah.
- UNFPA : *United Nations Fund for Population Activities* merupakan lembaga pembangunan internasional dengan misi untuk "memberikan sebuah dunia di mana setiap kehamilan diinginkan, setiap kelahiran anak aman, dan potensi setiap orang muda terpenuhi".



Definisi:

- Agenda-setting* : Proses paling awal dari seluruh tahapan kebijakan publik, sebagai arena politik pengambilan keputusan untuk mengabaikan atau mengagendakan sebuah masalah publik ke dalam proses penyusunan kebijakan
- Chronic poverty* : Kemiskinan statis, kondisi kemiskinan seseorang, keluarga, atau kelompok masyarakat yang kemampuan untuk membiayai pengeluarannya secara terus menerus sepanjang tahun dan dari satu periode survey ke periode survey berikutnya berada di bawah garis kemiskinan
- Desil : Nilai batas dari sekumpulan data yang telah diurutkan menjadi 10 bagian
- Penelitian *Cross-sectional* : Jenis penelitian yang berusaha mempelajari dinamika hubungan atau korelasi antara faktor-faktor risiko dengan dampak atau efeknya. Faktor risiko dan dampak atau efeknya diobservasi pada saat yang sama, artinya setiap subyek penelitian diobservasi hanya satu kali saja dan faktor risiko serta dampak diukur menurut keadaan atau status pada saat observasi.
- Penelitian *Longitudinal* : Salah satu jenis penelitian sosial yang membandingkan perubahan subjek penelitian setelah periode waktu tertentu. Penelitian jenis ini sengaja digunakan untuk penelitian jangka panjang, karena memakan waktu yang lama, bertujuan untuk mengukur pendapat, sikap atau perilaku sekelompok masyarakat dari waktu ke waktu.
- Policy entrepreneur* : Aktor, baik yang berada di dalam atau di luar pemerintahan, kelompok, atau individu, yang memiliki kemauan untuk menginvestasikan sumber daya, baik waktu, tenaga, reputasi, dan kadang-kadang uang untuk memberi dukungan, membawa, mendampingi, dan memperjuangkan usulan kebijakan
- Policy stream* : Arus kebijakan, berkaitan dengan proses menghubungkan masalah dengan solusi, meliputi berbagai upaya rasional menemukan solusi untuk satu atau banyak masalah
- Policy window* : Jendela kebijakan, peluang atau momentum bagi masuknya sebuah masalah publik kedalam agenda kebijakan
- Political stream* : Arus politik, kondisi politik yang mempengaruhi proses *agenda-setting* meliputi suasana nasional (opini publik dan iklim opini), kekuatan organisasi politik (partai, politik legislatif, dan kelompok penekan), hasil pemilu (pergantian pejabat publik dan politik terkait dengan siklus pemilu), dan pembentukan konsensus (tawar-

- menawar dan nasihat)
- Problem recognition* : Pengakuan atas suatu masalah, mengakui bahwa terdapat situasi yang harus diperbaiki, pengakuan ini akan berdampak terhadap keseluruhan proses yang akan berjalan kemudian, pengenalan dan pengakuan pada masalah erat kaitannya dengan proses pemecahan masalah dan pengambilan keputusan
- Problem stream* : Arus masalah, masalah publik lengkap dengan pengukuran dan data
- Transient poverty* : Kemiskinan bergerak, kondisi kemiskinan khusus yang bergerak di sekitar garis kemiskinan, bergerak ke atas maupun ke bawah
- Transient poor* : Seseorang, keluarga, atau kelompok masyarakat yang kemampuan untuk membiayai pengeluarannya berada di sekitar, sedikit di bawah atau di atas, dan bergerak naik dan turun di sekitar garis kemiskinan
- Vulnerable* : Kerentanan, merupakan kondisi potensi perubahan status ekonomi oleh berbagai sebab