

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar belakang

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

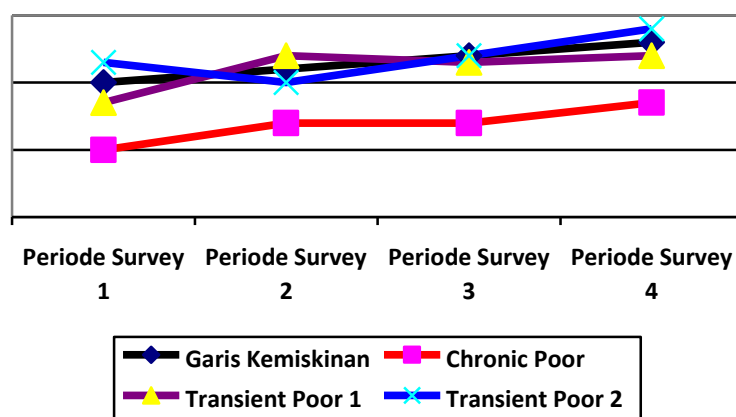
Kebijakan publik yang dipilih sebagai kasus dalam penelitian ini adalah kebijakan penanggulangan kemiskinan. Secara khusus, penelitian ini mengkaji penanganan masalah *transient poverty*, diagendakan atau tidak diagendakan dalam kebijakan publik tersebut. Dengan demikian, penelitian ini berada di wilayah substansi yang menentukan *content* kebijakan penanggulangan kemiskinan yaitu berada pada proses *agenda-*

setting. Fokus kajiannya adalah proses akumulasi *problem recognition* masalah *transient poverty* untuk didiskusikan, diperdebatkan, dan diagendakan atau tidak diagendakan dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Istilah *transient poverty* dipergunakan untuk menunjuk atau menggambarkan masalah kemiskinan khusus bagi kelompok masyarakat yang kemampuan untuk membiayai pengeluarannya berada di sekitar, sedikit di bawah atau di atas, dan bergerak di sekitar garis kemiskinan (Ravallion, 1988). *Transient poverty* adalah kondisi bergerak yang dialami oleh keluarga maupun individu yang berada di sekitar garis kemiskinan, baik di atas atau di bawah, dengan membandingkan dua atau lebih periode survey. Ravallion (1988) telah meletakkan dasar penting pada pemahaman masalah kemiskinan tentang adanya fenomena *transient poverty* yang membedakannya dengan *chronic poverty*. Pemahaman istilah *transient poverty* menjelaskan tentang kondisi dan masalah kemiskinan *transient*, sementara istilah *transient poor* menjelaskan mengenai penduduk miskin yang mengalami masalah *transient*. Padanan kata dalam bahasa Indonesia yang paling sesuai menggambarkan kondisi *transient* tidak ditemukan. Beberapa pihak mencoba menggunakan istilah rentan miskin (Bappenas, 2006; BPS, 2006), atau kemiskinan sementara (BPS, 2006), kelompok hampir miskin (TNP2K, 2010), atau kelompok masyarakat dekat miskin (Ma'ruf, 2006).

Ravallion (1988) membagi penduduk miskin menjadi tiga kelompok (lihat Gambar 1.1). Kelompok pertama, adalah kelompok penduduk yang teridentifikasi selalu berada di posisi yang sama di bawah garis

kemiskinan pada setiap periode survey. Kelompok inilah yang selama ini biasa disebut sebagai kelompok penduduk *chronic poor* atau sangat miskin. Kedua, kelompok penduduk miskin yang pada survey sebelumnya diidentifikasi sebagai penduduk yang berada sedikit di bawah garis kemiskinan, tetapi pada survey berikutnya penduduk tersebut teridentifikasi berada sedikit di atas garis kemiskinan. Kelompok penduduk tersebut tidak selalu berada di bawah garis kemiskinan. Kelompok ini pernah mengalami pergerakan ke atas walaupun pada periode survey yang lain mungkin saja teridentifikasi turun lagi. Ketiga, kelompok penduduk tidak miskin berdasar garis kemiskinan, sedikit di atas, tetapi pernah mengalami pergerakan ke bawah garis kemiskinan walaupun pada periode survey yang lain bisa saja teridentifikasi naik lagi. Kelompok kedua dan ketiga inilah yang disebut oleh Ravallion (1988) sebagai kelompok penduduk *transient poor*.



Gambar 1.1. Fenomena *transient poor*

Sumber: Ravallion, 1988, divisualisasikan.

Kedua pemahaman, *chronic poor* dan *transient poor*, berhubungan dengan pemahaman *vulnerability* (kerentanan). Glewwe and Hall (1998) menjelaskan bahwa kemiskinan, baik *chronic* maupun *transient*, merupakan status ekonomi yang dikaitkan dengan posisi garis kemiskinan, sementara *vulnerable* atau kerentanan merupakan kondisi potensi perubahan status ekonomi. Setiap penduduk, baik kategori miskin maupun tidak miskin berdasar garis kemiskinan, memiliki potensi rentan miskin. Penyebab kerentanan ini diantaranya perubahan pendapatan dan atau pengeluaran disebabkan oleh kematian salah satu penopang utama ekonomi keluarga, bencana alam, perubahan kebijakan ekonomi, konflik politik, dan sebagainya.

Secara sederhana, perbedaan *chronic poor* dan *transient poor* dapat digambarkan pada kondisi keluarga A yang mewakili kondisi ekonomi keluarga *chronic poor* dan keluarga B yang mewakili kondisi ekonomi keluarga *transient poor*. Perubahan garis kemiskinan yang disampaikan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2010-2015 misalnya, dialami berbeda oleh dua keluarga tersebut. Keluarga A teridentifikasi selalu berada di bawah garis kemiskinan, sementara keluarga B teridentifikasi mengalami kondisi ekonomi bergerak yang bisa saja bergerak naik atau turun, atau naik turun melewati garis kemiskinan dalam rentang waktu tujuh tahun tersebut. Fenomena ini bisa juga dipahami dengan periode waktu garis kemiskinan terpendek yaitu satu tahun antara dua periode survey. Dalam periode satu tahun, keluarga A teridentifikasi selalu berada di bawah garis kemiskinan, sementara dalam periode waktu yang sama, keluarga B mengalami pergerakan ekonomi naik atau turun,

atau naik turun melewati garis kemiskinan. Dua keluarga ini memiliki potensi kerentanan (*vulnerable*).

Berbagai kajian kemiskinan selama ini lebih melihat kemiskinan dalam pengertian kondisi kelompok masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan atau kelompok miskin kronis (*chronic poor*). Jumlah penelitian yang melakukan kajian masalah kelompok penduduk *transient poor* masih sangat terbatas (lihat Ravallion, 1988; Jalan and Ravallion, 1998a, 1998b, 2002; Kurosaki, 2005; Bhata and Sharma, 2006; Hasegawa, 2007; Muyanga *et al.*, 2007; Smith and Middleton, 2007; Duclos *et al.*, 2010). Di sisi lain, data khusus tentang kelompok penduduk *transient poor* tidak ditemukan dalam data statistik resmi. Penggambaran tentang fenomena *transient poor* hanya bisa menggunakan asumsi-asumsi dari data statistik yang menggambarkan kelompok penduduk di sekitar garis kemiskinan.

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. Fluktuasi harga sebagai akibat langsung maupun tidak langsung berbagai kebijakan publik di bidang ekonomi telah melemahkan kemampuan *survival* kelompok penduduk *transient poor* yang memang sudah rentan. Kebijakan kenaikan harga BBM dengan berbagai varian, memberi dampak pada beberapa indikator perekonomian seperti inflasi dan tekanan

terhadap pertumbuhan ekonomi, dan berdampak langsung mendorong terjadinya pelemahan daya beli masyarakat khususnya kelompok penduduk miskin kronis yang mencapai 28 juta orang dan 70 juta orang rentan miskin (Kolom Opini Firmanzah dalam Koran Sindo 24 November 2014; Nurul Arifin dalam Media OnLine Economy 20 November 2014; lihat juga Jawa Post 30 Oktober 2014). World Bank (2014) menyebutkan, besarnya potensi kelompok penduduk *transient poor* di Indonesia pada tahun 2014 adalah sebanyak 68 juta orang penduduk. BPS (2014) mencatat angka 49 juta jiwa penduduk di sekitar garis kemiskinan.

Tabel 1.1. Deskripsi jumlah penduduk *chronic poor* dan *transient poor*

Kelompok penduduk miskin (BPS, 2015)	BPS (2015)	Bank Dunia (2014)
Rentan Miskin Lainnya	19,41% (48,8 juta jiwa)	43% atau 100,62 juta
Hampir Miskin	11,54% (29 juta jiwa)	
Garis Kemiskinan Rp. 312.328,00 (BPS, 2014)		
Miskin	7,74% (19,5 juta jiwa)	<i>Transient poor</i> 28,94% (64 juta jiwa)
Sangat Miskin	3,51% (8,8 juta jiwa)	<i>Chronic poor</i>

Sumber: BPS, 2015; World Bank, 2014, divisualisasikan.

Tabel 1.1 menjelaskan bahwa kelompok masyarakat miskin adalah kelompok yang benar-benar berada di bawah garis kemiskinan, terdiri dari kelompok penduduk sangat miskin dan kelompok penduduk miskin, yaitu sebanyak 11,25 persen atau 28,3 juta jiwa pada tahun 2014 (BPS, 2015). Garis kemiskinan yang ditetapkan BPS pada tahun 2014 adalah sebesar Rp. 312.328,00 per kapita per bulan, di bawah currency US\$1. World Bank menggunakan standar garis kemiskinan US\$1 untuk menghitung jumlah penduduk miskin di seluruh dunia. Kelompok penduduk *transient poor* berada di sekitar garis kemiskinan, terdiri dari kelompok penduduk

miskin dan kelompok penduduk hampir miskin. World Bank memperkirakan jumlah penduduk *transient poor* berkisar 28,94 persen atau sebanyak 64 juta jiwa. Tabel 1.1 juga menjelaskan bahwa keberadaan kelompok penduduk *transient poor* ditentukan oleh posisi dan pergerakan garis kemiskinan.

Ukuran kemiskinan dalam penelitian disertasi ini lebih difokuskan pada kemiskinan dalam arti ekonomi. Kemiskinan dalam arti ekonomi yaitu ketidakmampuan ekonomis seseorang dalam memenuhi kebutuhan dasarnya (*basic needs*). Metode penghitungan penduduk miskin yang dilakukan BPS sejak pertama kali hingga saat ini menggunakan pendekatan yang sama, yaitu pendekatan *basic needs*. Berdasarkan pendekatan *basic needs*, indikator yang digunakan adalah *Head Count Index* (HCI) yaitu jumlah dan persentase penduduk miskin yang berada dibawah garis kemiskinan. Kebutuhan dasar diukur dari pengeluaran (sebagai proksi dari pendapatan) rumah tangga atas sejumlah komoditas baik berupa komoditas makanan maupun non makanan. Berdasarkan hitungan kebutuhan minimumnya, jumlah minimum komoditas tersebut selanjutnya dikalikan dengan harga yang berlaku pada saat itu. Hitungan ini akan menghasilkan angka yang menunjukkan harga dari bundel komoditas minimum yang diperlukan. Angka itulah yang kemudian dijadikan sebagai batas atau garis kemiskinan yang membagi penduduk menjadi penduduk miskin dan penduduk tidak miskin.

Garis kemiskinan dibagi ke dalam dua bagian yaitu Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM). Batas kecukupan makanan (pangan) dihitung dari besarnya

rupiah yang dikeluarkan untuk makanan yang memenuhi kebutuhan minimum energi 2100 kalori per kapita per hari. Batas kecukupan non makanan dihitung dari besarnya rupiah yang dikeluarkan untuk non makanan yang memenuhi kebutuhan minimum seperti perumahan, sandang, kesehatan, pendidikan, transportasi dan lain-lain.

Garis kemiskinan bisa berbeda antar daerah, antar desa-kota, bahkan antar negara. Garis kemiskinan yang dipergunakan secara resmi oleh pemerintah, garis kemiskinan yang dipakai oleh lembaga-lembaga dunia, serta gap antara banyak garis kemiskinan yang dipercaya oleh para ahli semuanya memiliki kebenaran empiris (lihat Foster *et al.*, 1984; Deaton, 1997; Duclos and Araar, 2006). Hanya saja, penggunaan indikator yang berbeda akan menyimpulkan angka kemiskinan yang berbeda pula. Satu hal yang penting dicatat dari penggunaan indikator garis kemiskinan ini yaitu pengakuan adanya lapisan-lapisan penghasilan dan/atau pengeluaran individu/keluarga menuju ke atas dan ke bawah dari garis kemiskinan. Dengan demikian, jika indikator garis kemiskinan dipergunakan sebagai panduan penanggulangan kemiskinan, sudah seharusnya para penyusun kebijakannya juga menggunakan basis data lapisan-lapisan penghasilan dan/atau pengeluaran tersebut sebagai sasaran pemanfaat. Dengan kata lain, setiap program kemiskinan seharusnya konsisten menyebutkan lapisan tertentu yang akan dituju sebagai sasaran pemanfaat. Logikanya jelas, mengurangi bias penerima manfaat di tingkat lapangan.

Posisi garis kemiskinan yang dikeluarkan oleh BPS berubah setiap tahun disesuaikan dengan dinamika perubahan berbagai variabel

pembentuknya. Garis kemiskinan perkotaan pada tahun 2007 adalah sebesar Rp. 187.942,00 per bulan atau rata-rata pengeluaran sebesar Rp. 6.265,00 per hari. Posisi garis kemiskinan ini meningkat pada tahun 2016 menjadi sebesar Rp. 364.527,00 per bulan atau rata-rata pengeluaran sebesar Rp. 12.150,00 per hari (lihat Tabel 1.2). Jika diperhatikan dengan seksama, nilai rupiah untuk garis kemiskinan setiap tahun, termasuk untuk tahun 2016, tidak lebih dari US\$1 per hari.

Tabel 1.2. Garis kemiskinan Indonesia tahun 2007-2016

Tahun	Kota (Rp.)	Desa (Rp.)	Kota dan Desa (Rp.)
2016	364.527,00	343.647,00	354.386,00
2015	356.378,00	333.034,00	344.809,00
2014	326.853,00	296.681,00	312.328,00
2013	308.826, 00	275.779,00	292.951,00
2012	277.382, 00	240.441,00	259.520,00
2011	253.016,00	213.395,00	233.740,00
2010	232.988,00	192.354,00	211.726,00
2009	222.123,00	179.835,00	200.262,00
2008	204.896,00	161.831,00	182.636,00
2007	187.942,00	146.837,00	166.697,00

Sumber: BPS, 2016.

Program penanggulangan kemiskinan dinilai berhasil jika mampu menurunkan jumlah penduduk miskin dari tahun-tahun sebelumnya. Artinya harus ada fakta riil peningkatan jumlah penghasilan dan penurunan pengeluaran penduduk setiap tahun yang mampu mengikuti pergerakan garis kemiskinan. Jika menggunakan garis kemiskinan tahun sebelumnya, jumlah pengeluaran penduduk sudah meningkat di atas garis. Faktanya adalah bahwa harga kebutuhan dasar naik setiap tahun dan implikasinya pada perubahan garis kemiskinan setiap tahun yang juga terus naik. Pertanyaannya adalah apakah benar penghasilan penduduk

meningkat setiap tahun sehingga selalu memiliki kemampuan untuk mengimbangi perubahan garis kemiskinan?

Aspek penting yang mendukung tercapainya efektivitas strategi penanggulangan kemiskinan adalah tersedianya data kemiskinan yang akurat. Pengukuran kemiskinan yang dapat dipercaya dapat menjadi instrumen tangguh bagi pengambil kebijakan dalam memfokuskan perhatian pada kondisi hidup penduduk miskin. Data kemiskinan yang baik dapat digunakan untuk mengevaluasi kebijakan pemerintah terhadap kemiskinan, membandingkan kemiskinan antar waktu dan antar daerah, serta menentukan target penduduk miskin secara tepat dengan tujuan untuk memperbaiki kondisi mereka. Data utama yang dipergunakan sebagai landasan penyusunan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan di Indonesia adalah data penduduk miskin dari BPS dan Basis Data Terpadu (BDT) yang dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Secara sektoral, kementerian dan pemerintah daerah bisa saja mengumpulkan dan menggunakan data dengan karakteristik spesifik teknis ataupun lokal sebagai pelengkap tetapi tetap harus mengacu pada sumber utama data tersebut.

Tabel 1.3. Persentase penduduk miskin Indonesia tahun 2007-2016

Tahun	Kota	Desa	Kota dan Desa
2016	7,79	14,11	10,86
2015	8,22	14,09	11,13
2014	8,16	13,76	10,96
2013	8,52	14,42	11,47
2012	8,60	14,70	11,66
2011	9,23	15,72	12,49
2010	9,87	16,56	13,33
2009	10,72	17,35	14,15
2008	11,65	18,93	15,42
2007	12,52	20,37	16,58

Sumber: BPS, 2016.

Tabel 1.3 menunjukkan adanya pergerakan penurunan angka kemiskinan perkotaan dari 12,52 persen pada tahun 2007 turun menjadi 9,23 persen pada tahun 2011 dan walaupun melambat terus turun menjadi 7,79 persen pada periode Maret tahun 2016. Angka-angka statistik ini dipergunakan sebagai penanda efektivitas program-program penanggulangan kemiskinan. Angka-angka tersebut menunjukkan adanya peningkatan penghasilan penduduk yang signifikan untuk lepas dari garis kemiskinan. Hanya saja jika dicermati lebih teliti, muncul pertanyaan, benarkah penurunan angka kemiskinan tersebut telah benar-benar menggambarkan penghasilan penduduk yang meningkat? Jika ada keraguan dalam menjawab pertanyaan ini berarti ada fenomena nyata hadirnya kelompok *transient poor* dalam persoalan kemiskinan. Angka kemiskinan yang menurun setiap tahun bisa saja diinterpretasikan sebagai pergerakan penduduk dalam kategori *transient poor*.

Tabel 1.4. Persentase penduduk menurut daerah dan status kemiskinan, 2013-2014

Daerah/Tahun	RML	HM	M	SM
Kota				
Maret 2013	18,16	9,23	6,01	2,41
Maret 2014	17,69	9,29	5,97	2,38
Desa				
Maret 2013	22,15	13,62	9,80	4,48
Maret 2014	21,13	13,79	9,52	4,65
Kota+Desa				
Maret 2013	20,16	11,44	7,91	3,45
Maret 2014	19,41	11,54	7,74	3,51

Sumber: BPS, 2015.

BPS mengeluarkan data pada tahun 2015 yang mengelompokkan penduduk menurut status kemiskinan dalam kategori: Sangat Miskin (SM), Miskin (M), Hampir Miskin (HM), dan Rentan Miskin Lainnya (RML). Tabel

1.4 menjelaskan bahwa pada Maret 2013, jumlah penduduk kategori Miskin di wilayah kota dan desa adalah sebesar 7,91 persen, turun menjadi 7,74 persen pada Maret 2014. Di sisi lain, jumlah penduduk kategori Hampir Miskin pada Maret 2013 sebesar 11,44 persen dan naik menjadi 11,54 persen pada Maret 2014. Angka-angka tersebut secara nyata menunjukkan adanya pergerakan kondisi kemiskinan penduduk dari kategori Miskin ke Hampir Miskin, atau masuk ke kategori yang lainnya. Angka-angka tersebut juga menjelaskan bahwa kelompok penduduk *transient poor* seperti yang diindikasikan oleh Ravallion (1988) memang benar-benar ada.

Fokus penelitian ini adalah pada analisis formulasi kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan periode Pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudoyono, yaitu periode tahun 2004-2009 dan periode tahun 2009-2014. Setelah dilakukan penelusuran produk kebijakan publik di tingkat formulasi kebijakan pada dua periode tersebut seperti: a) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, c) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, d) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan; e) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, f) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, g) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, h) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah, i) Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, bahkan j) Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2010 tentang Program Pembangunan yang Berkeadilan yang dipergunakan sebagai dasar hukum program-program kemiskinan pada periode 2010-2014-pun sama sekali tidak menyentuh keberadaan kelompok penduduk *transient poor*. Berpedoman pada Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, program-program yang bertujuan untuk penanggulangan kemiskinan terbagi ke dalam empat klaster sebagai berikut:

- i. Klaster pertama merupakan kelompok program penanggulangan kemiskinan bantuan sosial terpadu yang bersasaran rumah tangga atau keluarga. Program-program yang termasuk klaster ini antara lain Program Keluarga Harapan, Bantuan Beras Miskin, Bantuan Langsung Tunai, Bantuan Siswa Miskin, dan Jaminan Kesehatan Masyarakat.
- ii. Klaster kedua merupakan program penanggulangan bersasaran komunitas yang dikemas dalam program besar Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat atau PNPM. Program PNPM terdiri dari PNPM Mandiri Perdesaan, Mandiri Perkotaan, Daerah Tertinggal dan Khusus, Peningkatan Pembangunan Infrastruktur Perdesaan, Pembangunan Infrastruktur Ekonomi Wilayah, Peningkatan Usaha Agrobisnis Pertanian, Kelautan dan Perikanan, Pariwisata, Generasi, *Green Kecamatan Development Program*, dan *Neighborhood Development*.

- iii. Klaster ketiga merupakan program penanggulangan bersasaran usaha mikro dan kecil. Termasuk ke dalam klaster ini antara lain Program Kredit Usaha Rakyat (KUR) dan Program Nasional Keuangan Inklusif.
- iv. Klaster keempat merupakan kelompok program pro rakyat. Kelompok program yang masuk dalam klaster ini antara lain Program Rumah Sangat Murah, Kendaraan Angkutan Umum Murah, Air Bersih Untuk Rakyat, Listrik Murah dan Hemat, Peningkatan Kehidupan Nelayan, dan Peningkatan Kehidupan Masyarakat Terpinggirkan Perkotaan, dan sebagainya).

Sampai pada poin ini muncul dugaan adanya jembatan substansi yang putus di tataran *agenda-setting* – formulasi kebijakan publik penanggulangan kemiskinan. Persoalan tidak disentuhnya masalah *transient poverty* bukan pada tataran implementasi kebijakan, tetapi memang tidak diagendakan secara khusus pada phase formulasi kebijakan. Satu hal yang menjadi catatan penting adalah bahwa di dalam klausul program-program di keseluruhan klaster tersebut menyebut secara jelas untuk sasaran pemanfaatnya adalah penduduk miskin. Di sisi lain, tidak ada klausul yang menyebut secara jelas apakah kelompok penduduk *transient poor* juga menjadi sasaran pemanfaat program-program tersebut, atau secara otomatis menjadi bagian dari sasaran pemanfaat. Pertanyaannya, mengapa keberadaan dan penanganan kelompok penduduk *transient poor* tidak secara jelas dan khusus diakomodasi dalam program-program tersebut? Apa argumen yang mendasari sebuah

masalah dapat diagendakan atau tidak diagendakan dalam formulasi kebijakan publik?

Secara khusus, kasus yang dipilih sebagai fokus kajian penelitian disertasi ini adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) yang berada pada klaster kedua kebijakan penanggulangan kemiskinan. Secara empirik, program ini memang sudah berakhir pada akhir tahun 2015. Namun sebagai sebuah kasus kebijakan, kajian pada program ini diharapkan mampu menuntun arah bagi penguraian peta masalah *transient poverty* dan proses *agenda-setting* kebijakan penanggulangan kemiskinan secara umum. Berdasarkan Buku panduan TNP2K (2010), tidak ada satupun dari program-program di seluruh klaster yang secara jelas mengindikasikan masalah *transient poverty*. Hanya saja, di antara empat klaster yang ada, sebagai sebuah program yang didanai oleh Bank Dunia, klaster PNPM dirancang berbeda dengan mempraktekkan konsep pembangunan berbasis masyarakat (*community driven development*). Program PNPM juga berusaha memadukan substansi politik desentralisasi di satu sisi, dan praktek *good governance* administrasi publik di sisi lain. Pendekatan *good governance* dilaksanakan secara bertingkat dari pemerintahan pusat sampai ke unit pemerintahan terendah kelurahan. Skema PNPM memadukan dua sumber anggaran yaitu APBN dan APBD. Oleh karena itu pemerintah daerah juga memiliki ruang keterlibatan dalam proses formulasi program melalui kebijakan daerah untuk penanggulangan kemiskinan.

Sebagai program yang memadukan konsep *empowerment*, partisipasi publik, politik desentralisasi, dan *good governance*, kajian pada

phase formulasi kebijakan PNPM memenuhi kebutuhan data untuk menjelaskan permasalahan ketidakjelasan penanganan masalah *transient poverty* pada phase *agenda-setting*. Para aktor yang terlibat di dalam proses *agenda-setting* akan bisa menjelaskan ketidakjelasan tersebut. Argumentasi ini sesuai dengan kerangka kerja *Multiple Stream Kingdon* (2014) yang mengindikasikan terjadinya negosiasi yang ketat antara *problem stream*, *policy stream*, dan *political stream* untuk masuk ke dalam *agenda-setting* melalui *policy windows*. Dalam proses negosiasi itulah letak peran dan kekuatan para aktor yang oleh Kingdon (2014) disebut sebagai *policy entrepreneur*.

Secara lebih khusus, PNPM Mandiri Perkotaan yang ditujukan untuk penyelesaian masalah kemiskinan perkotaan dipilih menjadi kasus program penanggulangan kemiskinan. Beberapa kajian yang telah dilakukan di tingkat implementasi menyatakan bahwa program ini kurang efektif mengurangi tingkat kemiskinan (lihat Muchtar, 2003; lihat juga Waskitho, 2010; Joglosemar, 2012). Berbeda dengan kajian-kajian sebelumnya yang berada di tataran implementasi, penelitian disertasi ini memilih tataran formulasi kebijakan publik. Kekurang-efektifan program ini diduga berada di wilayah penyusunan substansi dan skema kebijakannya. Bagaimana lembaga-lembaga di level pemerintahan pusat seperti Bappenas dan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) merancang dan memformulasikan program penanggulangan kemiskinan.

Proses formulasi kebijakan dan implementasi kebijakan merupakan dua sisi mata uang yang sangat sulit dipisahkan untuk mengkaji efektivitas

program. Data lapangan akan sangat berguna untuk menjelaskan kesesuaian ataupun ketidaksesuaian sasaran program. Oleh karena itu kajian implementasi Program PNPM Mandiri Perkotaan juga sangat penting dilakukan. Kota Bengkulu dipilih sebagai lokasi kajian pelaksanaan program. Pilihan ini juga diperkuat dengan fakta unik menarik Kota Bengkulu dilihat dari pertumbuhan ekonomi dan persentase penduduk miskin yang bertolak belakang. Secara logika, pertumbuhan ekonomi yang tinggi akan berimplikasi pada penurunan tingkat kemiskinan yang menjadi rendah.

Pertumbuhan ekonomi Kota Bengkulu pada tahun 2014 sebesar 6,12 persen. Pertumbuhan ini di atas pertumbuhan provinsi dan nasional. Pada tahun yang sama, pertumbuhan ekonomi Provinsi Bengkulu sebesar 5,49 persen dan tingkat nasional sebesar 5,02 persen. Fakta empirik yang menarik, pada tahun 2014 tingkat kemiskinan Kota Bengkulu ini berada di atas provinsi dan nasional. Tingkat kemiskinan kota Bengkulu pada tahun 2014 berada pada posisi 20,16 persen. Pada tahun yang sama, tingkat kemiskinan Provinsi Bengkulu sebesar 17,09 persen dan tingkat nasional sebesar 10,96 persen. Tingkat kemiskinan Kota Bengkulu berada pada urutan keempat setelah Kabupaten Bengkulu Selatan, Kabupaten Kaur dan Kabupaten Seluma. Bersama-sama dengan 4 (empat) kabupaten lain, angka kemiskinan Kota Bengkulu menjadi pemberat angka kemiskinan Provinsi Bengkulu. Kabupaten/kota pemberat tersebut diantaranya Kabupaten Bengkulu Utara, Rejang Lebong dan Kota Bengkulu merupakan kabupaten/kota induk, dua lainnya adalah Kabupaten Kaur dan Seluma yang merupakan kabupaten pemekaran.

Gambar secara detail keberadaan kelompok penduduk *transient poor* dapat dilihat dari pengelompokan pendapatan penduduk berdasar klasifikasi desil di daerah seperti yang ditunjukkan oleh status kesejahteraan penduduk di Kota Bengkulu. Jumlah kelompok penduduk terduga *transient poor* di Kota Bengkulu ditemukan dalam data status kesejahteraan penduduk berdasar klasifikasi Desil 1 sampai 4 (lihat Tabel 1.5). Desil 1 adalah kelompok Rumah Tangga/Individu dengan kondisi kesejahteraan sampai dengan 10 persen terendah, Desil 2 (dua) dengan kondisi kesejahteraan antara 11-20 persen terendah, Desil 3 (tiga) dengan kondisi kesejahteraan antara 21-30 persen terendah, dan Desil 4 dengan kondisi kesejahteraan antara 31-40 persen terendah. Penduduk kelompok *transient poor* diasumsikan berada pada Desil 1 dan 2 menyebar di seluruh wilayah kecamatan di Kota Bengkulu. Total jumlah penduduk pada Desil 1 dan 2 adalah sebanyak 76.134 jiwa. Dari 9 (sembilan) kecamatan yang ada, kecamatan yang memiliki jumlah penduduk pada Desil 1 dan sekaligus Desil 2 terbanyak adalah Kecamatan Selebar.

Tabel 1.5. Jumlah rumah tangga dan individu, menurut kecamatan dan status kesejahteraan di Kota Bengkulu Tahun 2015

Nama Kecamatan	Jumlah Rumah Tangga					Jumlah Individu				
	Desil 1	Desil 2	Desil 3	Desil 4	TOTAL	Desil 1	Desil 2	Desil 3	Desil 4	TOTAL
Selebar	2,966	839	244	176	4,225	12,632	3,083	875	665	17,255
Kampung Melayu	2,721	388	98	57	3,264	11,414	1,337	311	186	13,248
Gading Cempaka	657	239	75	54	1,025	2,842	891	261	217	4,211
Ratu Agung	2,069	476	133	89	2,767	8,611	1,681	475	308	11,075
Ratu Samban	981	250	82	58	1,371	4,190	840	296	233	5,559
Singaran Pati	1,568	386	112	87	2,153	6,751	1,378	380	301	8,810
Teluk Segara	1,304	352	110	64	1,830	5,554	1,198	365	248	7,365
Sungai Serut	1,174	378	99	70	1,721	4,878	1,304	339	231	6,752
Muara Bangka Hulu	1,463	335	93	50	1,941	6,325	1,225	381	202	8,133
	14,903	3,643	1,046	705	20,297	63,197	12,937	3,683	2,591	82,408

Sumber: Data Terpadu Program Penanganan Fakir Miskin, TNP2K, 2016.

Program PNPM Mandiri Perkotaan di Kota Bengkulu dilaksanakan sejak tahun 2006. Penelitian ini tidak melibatkan pengalaman daerah lain. Dalam memformulasikan kebijakan daerah untuk mendukung pelaksanaan Program PNPM, setiap daerah melakukannya dengan caranya sendiri, dipengaruhi oleh budaya lokal dan kondisi pemerintahan daerah mereka sendiri. Dipilihnya Kota Bengkulu sebagai lokasi penelitian dilakukan secara acak. Walaupun secara acak, hasil penelitian di Kota Bengkulu diharapkan dapat digunakan untuk menggambarkan pengalaman yang sama tentang implementasi program di berbagai daerah.

Penyusunan kebijakan diawali dari *problem recognition* pada masalah publik (Howlett and Ramesh, 2003). Jika jumlah kelompok penduduk *transient poor* cukup besar, bahkan lebih besar dari jumlah kelompok penduduk *chronic poor*, seharusnya pemerintah juga memperhatikan, memahami, dan menangani masalah mereka. Dari perbedaan klasifikasinya, kelompok penduduk *transient poor* memiliki karakter yang berbeda dengan kelompok penduduk *chronic poor*. Oleh karena itu, seharusnya pemerintah juga membedakan perlakuan dan penanganan masalah kedua kelompok ini, tidak dicampur adukkan. Dari fakta empiris di tingkat nasional maupun di daerah seperti yang ditunjukkan oleh status kesejahteraan di Kota Bengkulu, kebijakan penanggulangan kemiskinan seharusnya memberikan perhatian khusus baik kepada kelompok penduduk *chronic poor* maupun *transient poor*. Skema penanganan kemiskinan baik di tingkat nasional maupun daerah seharusnya konsisten menggunakan basis data empiris masalah

kemiskinan *chronic* dan *transient* tersebut. Kebijakan adalah sebab bagi dirinya sendiri dalam kasus-kasus keberhasilan maupun kegagalan: dalam kedua hal tersebut, beberapa kebijakan baru harus ditemukan, dan cepat ditemukan (Moran *et al.*, 2006). Fokus kajiannya adalah pada konsistensi penggunaan basis data lapisan-lapisan pendapatan dan/atau pengeluaran dalam proses formulasi kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Cara masalah didefinisikan termasuk pilihan solusinya merupakan bagian penting dari proses *agenda-setting* (Birkland, 2007). Konstruksi sosial dari sebuah masalah publik berkaitan dengan eksistensi struktur sosial, politik, dan ideologi pada saat itu. Struktur ini membedakan kultur satu negara dengan negara lain, termasuk bagaimana pemerintah masing-masing negara melakukan peran penting pengambilan kebijakan (lihat Bolong, 2003; Neo and Chen, 2007). Di berbagai negara tersebut, masalah dikonstruksikan secara berbeda, dan dengan demikian produk kebijakannya juga akan berbeda. Hal ini berarti bahwa perhatian dan penanganan sebuah masalah di setiap negara tergantung pada bagaimana para penyusun kebijakan dan *stakeholders* melihat, membaca, memahami, dan menyelesaikan masalah yang secara nyata berkembang di masyarakat. Proses ini tercakup dalam pemahaman *problem recognition* yang dalam proses kebijakan publik masuk ke dalam wilayah *agenda-setting*. Pengertian *problem recognition* tidak berhenti pada pengenalan masalah saja, tetapi juga pemahaman substansi, perhatian, dan kepedulian untuk menyelesaikannya.

Argumentasi kebijakan menggarisbawahi bahwa tidak semua masalah atau isu akan masuk ke dalam agenda kebijakan (lihat Winarno,

2007). Isu-isu atau masalah-masalah tersebut harus berkompetisi antara satu dengan yang lain dan akhirnya hanya masalah-masalah tertentu saja yang menang dan masuk ke dalam diskusi dan perdebatan *agenda-setting*. Poin penting yang harus digarisbawahi, mengapa masalah-masalah tertentu bisa masuk ke dalam *agenda-setting* sementara masalah yang lain tidak bisa masuk? Faktor-faktor apa yang mendorong suatu masalah bisa menjadi isu politik sementara yang lain tidak? Lester and Stewart (2000) mencoba menjawabnya dengan menyatakan adanya beberapa kriteria yang memungkinkan sebuah masalah masuk ke dalam *agenda-setting*, yakni: 1) masalah tersebut sudah mencapai tingkat krisis yang akan sangat berbahaya jika tidak segera diselesaikan, 2) masalah yang diisukan memiliki sifat partikularitas yaitu memiliki keterkaitan dengan isu-isu nasional dan global, 3) memiliki aspek emosional yang menyentuh dan mendapat perhatian media massa karena menyangkut *human interest*, 4) masalah tersebut mendorong munculnya pertanyaan menyangkut legitimasi dan kekuasaan, dan 5) masalah yang dimunculkan masuk dalam isu yang sedang trend dibicarakan banyak pihak. Jawaban yang sama juga disampaikan oleh Winarno (2007) tentang faktor-faktor yang mendorong suatu isu bisa masuk ke dalam agenda kebijakan, yaitu: 1) adanya suatu krisis atau peristiwa yang kritis, 2) protes yang meluas dari masyarakat, dan 3) perhatian media massa terhadap suatu isu. Khusus untuk yang ketiga, media massa berperan dalam menentukan peristiwa-peristiwa apa yang layak diberitakan dan mendapat penekanan yang lebih besar dibandingkan dengan peristiwa-peristiwa yang lain. Penekanan yang terus menerus dan agresif oleh media massa pada

akhirnya akan mendorong suatu masalah masuk ke dalam agenda kebijakan.

Dalam diskusi tentang koridor kriteria dan faktor-faktor yang mempengaruhi diagendakan atau tidak diagendakannya sebuah masalah publik, terbuka celah untuk meneliti lebih dalam mengenai penanganan masalah *transient poverty* dalam kebijakan publik penanggulangan kemiskinan. Apakah masalah *transient poverty* memenuhi seluruh kriteria, tiga kriteria, atau hanya satu kriteria saja untuk bisa masuk ke dalam agenda. Persoalan ketidakjelasan penanganan masalah *transient poverty* berada di dalam ranah formulasi kebijakan, khususnya pada phase *agenda-setting*, bukan pada implementasi kebijakan. Dugaannya semakin kuat untuk diteliti, ada yang salah dalam formulasi kebijakan penanganan masalah kemiskinan sehingga keberadaan kelompok penduduk *transient poor* terabaikan. Secara jelas data BPS dan Bank Dunia menyebut angka yang cukup signifikan mengenai keberadaan kelompok masyarakat ini. Jumlahnya bahkan lebih besar dari jumlah kelompok masyarakat miskin yang berada di bawah garis kemiskinan. Masalah *transient poverty* sudah memenuhi kriteria sebagai masalah publik yang harus segera diselesaikan. Kelompok penduduk *transient poor* juga memiliki karakteristik yang berbeda dari kelompok penduduk *chronic poor* sehingga penanganannya pun harus berbeda dan dipisahkan. Jika demikian, apa yang sesungguhnya terjadi di dalam proses *agenda-setting* sehingga masalah *transient poverty* tidak mendapatkan perhatian (*problem recognition*) secara khusus?

Ketidakjelasan perlakuan terhadap kelompok *transient poor* selama ini diduga berimplikasi serius sebagai menghambat dan memperlambat pencapaian tujuan program-program penanggulangan kemiskinan. Jika keberadaannya diperhitungkan oleh pemerintah, kelompok ini diduga justru akan mampu berperan mempercepat tercapainya tujuan program-program penanggulangan kemiskinan. Di antara kekuatan strategi bertahan hidup (*survival*) dari kelompok penduduk *transient poor* yang ada adalah dari kekuatan kelompok perempuan, terutama yang bertahan pada sektor informal dan berbagai kegiatan ekonomi lain yang tidak terakui dalam konteks "pasar" (INSTRAW, 2007; UNFPA, 2007). Hasil-hasil penelitian terdahulu juga telah membuktikan keberadaan kelompok *transient poor* dan membedakannya dengan kelompok *chronic poor* (lihat Ravallion, 1988; Datt and Ravallion, 1992; Ravallion, 1996; Ravallion, 1998; Jalan and Ravallion, 1998a, 1998b; Glewwe and Hall, 1998; Kakwani, 2000; Kakwani *et al.*, 2000; Eastwood and Lipton, 2000; Foster and Székely, 2000; Ravallion, 2001; Kurosaki, 2005; Bhata and Sharma, 2006; Hasegawa, 2007; Muyanga *et al.*, 2007; Smith and Middleton, 2007; Ravallion and Chen, 2007; Halleröd and Larsson, 2008; Santoso *et al.*, 2009; Hendrastiti *et al.*, 2010; Duclos *et al.*, 2010; Elhadi *et al.*, 2012; Khalid *et al.*, 2012; Hendrastiti *et al.*, 2013, 2014; Bayudan and Lim 2014; Skoufias *et al.*, 2000; Dartanto and Nurkholis, 2013; dan Agusta 2014). Berbeda dengan penelitian-penelitian terdahulu yang terbatas pada menjelaskan fenomena dan masalah *transient poverty*, penelitian disertasi ini mengkaji komitmen pemerintah dalam penanganan masalah tersebut yang ditunjukkan dalam skema kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Diskusi-diskusi masalah kemiskinan mulai mengkritisi *content*, substansi, dan efektivitas kebijakan penanggulangan kemiskinan. Pemikiran kritis pembangunan terutama mengarah pada siapa atau pihak mana yang sebenarnya mendapat manfaat terbesar dari pembangunan itu sendiri. Jumlah penduduk miskin yang masih saja besar, munculnya fenomena kelompok masyarakat *transient poor*, ketimpangan pendapatan yang besar terutama di wilayah perkotaan, distribusi penduduk yang tidak juga merata di wilayah perdesaan-perkotaan di wilayah Pulau Jawa dan luar Pulau Jawa, kondisi infrastruktur khususnya jalan yang masih sangat buruk di sebagian besar wilayah, merupakan fakta-fakta nyata yang memperkuat keraguan pada efektivitas pembangunan, khususnya dalam usaha penanggulangan kemiskinan. Secara jelas Todaro (1982) mengemukakan tentang tiga tujuan utama pembangunan yang harus bisa diwujudkan oleh pemerintah. Pertama, memastikan masyarakat telah mampu memenuhi kebutuhan dasarnya. Untuk menjaga capaian tersebut, tugas pemerintah adalah meningkatkan keberadaan dan memperluas distribusi barang-barang kebutuhan dasar seperti makanan (pangan), pakaian (sandang), perumahan (papan), kesehatan, dan perlindungan kepada seluruh anggota masyarakat. Kedua, meningkatkan kualitas hidup yang meliputi peningkatan pendapatan, penyediaan lapangan kerja, pendidikan dan budaya serta nilai kemanusiaan. Ketiga, untuk memperluas kesempatan ekonomi dan sosial bagi individu dan bangsa melalui pembebasan dari perbudakan dan ketergantungan pada orang atau bangsa lain serta pembebasan dari kebodohan dan penderitaan. Tujuan pembangunan yang sangat sederhana ini ternyata tidak begitu

saja bisa dicapai oleh banyak negara termasuk Indonesia. Tujuan pembangunan yang pertama, memastikan rakyat bisa mencukupi kebutuhan dasarnya, belum sepenuhnya tercapai. Angka kemiskinan yang masih tinggi membuktikan bahwa masih begitu banyak warga negara yang masih terperangkap pada masalah kemampuan memenuhi kebutuhan dasarnya.

Dengan asumsi nol kilometer tugas pembangunan oleh negara dimulai dari saat kemerdekaan, seharusnya angka 71 tahun membangun sudah cukup waktu bagi pemerintah untuk mampu memerdekakan rakyat dari klasifikasi tujuan pembangunan Todaro (1982) yang pertama. Hanya saja, capaian indikator keberhasilan pembangunan ekonomi yang meliputi pendapatan perkapita, struktur perekonomian, tingkat urbanisasi yang tinggi, dan jumlah tabungan yang ada belum mampu menunjukkan hasil-hasil pembangunan yang diharapkan. Peningkatan yang lamban juga ditunjukkan oleh dua indikator lainnya yang menunjukkan kemajuan pembangunan sosial ekonomi suatu bangsa atau daerah yaitu Indeks Kualitas Hidup (IKH) dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index* (HDI). Kondisi yang kurang menggembirakan seperti yang ditunjukkan oleh indikator-indikator ini semakin memperkuat argumen bahwa program-program penanggulangan kemiskinan masih belum efektif, ditunjukkan dengan jumlah penduduk miskin yang masih besar serta jumlah kelompok penduduk *transient poor* yang juga membesar.

Perdebatan selanjutnya bergeser dari substansi pembangunan dan capaian penanggulangan kemiskinan yang tidak menggembirakan ke

persoalan 'how to', tentang bagaimana cara negara untuk bisa lebih efektif menanggulangi kemiskinan. Dari perspektif ilmu politik, 'how to' berarti bagaimana membangun sistem politik dan pemerintahan yang menjamin rakyat untuk hidup sejahtera, lepas dari belenggu kemiskinan (lihat Cheema and Rondinelli, 2007). Bagaimana *actors* bisa mewujudkan peran substantivanya pada nilai-nilai *responsibility*, *responsiveness*, dan *representativeness* dalam proses penyusunan kerangka kebijakan penanggulangan kemiskinan. Termasuk dalam diskusi ini, bagaimana masyarakat bisa berpartisipasi. Konsep *people empowerment* harus berkonotasi menghasilkan produk masyarakat yang mampu terlibat di dalam seluruh proses pembangunan. *People empowerment* harus berhasil membangun *civil society* yang mampu mengisi peran strategisnya dalam skenario *participative governance*, termasuk berpartisipasi aktif dalam proses-proses formulasi dan implementasi kebijakan publik penanggulangan kemiskinan.

Dari perspektif administrasi publik, 'how to' bermakna bagaimana mewujudkan keputusan politik untuk kesejahteraan rakyat menjadi aksi nyata untuk penanggulangan kemiskinan. Bagaimana administrasi publik, baik di tingkat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, memastikan pelaksanaan kebijakan publik penanggulangan kemiskinan secara efektif, efisien, dan ekonomis. Aplikasi paradigma New Public Management harus mampu memangkas dominasi peran politik birokrasi (*bureaucratic politic*) yang sudah mengurat-mengakar. Dikotomi pusat daerah harus diurai dan dipertegas pembagian otoritas dan tanggung-jawabnya. Kebijakan otonomi daerah sejak tahun 2001 harus dimaknai sebagai penguatan

pemerintah daerah (*local government empowerment*) untuk melaksanakan tanggung-jawabnya, termasuk dalam hal penanggulangan kemiskinan.

Ketika terjadi transisi pemerintahan melalui gerakan reformasi pada tahun 1998, tuntutan untuk mengimplementasikan desentralisasi dalam sistem politik dan sistem administrasi publik di Indonesia sangat kuat. Desentralisasi dipandang sebagai bentuk yang paling ideal, *political demands*, untuk sistem administrasi publik yang ideal, *administrative needs*. Banyak pihak percaya bahwa hanya dengan sistem desentralisasi, kebijakan publik terbaik akan bisa disusun dengan landasan partisipasi publik dan pengetahuan lokal tentang bagaimana cara terbaik menyelesaikan masalah dan memenuhi kebutuhan rakyat. Keputusan politik tentang otonomi daerah pada tahun 1999 adalah bentuk nyata dari keinginan menerapkan sistem desentralisasi ini. Menggunakan kerangka *multiple streams* Kingdon (2014), kebijakan otonomi daerah telah membuka *policy window* kebijakan percepatan pengurangan angka kemiskinan. *Policy window* merupakan peluang bagi berjumpanya *problem streams*, *policy streams*, dan *political streams* untuk menghasilkan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang efektif.

Alur berpikirnya jelas. Masalah kemiskinan akan bisa diatasi secara lebih cepat dengan penerapan sistem politik desentralisasi. Hanya dengan partisipasi publik dan dengan pengetahuan lokal maka masalah kemiskinan bisa diatasi secara lebih efektif. Otonomi daerah sebagai wujud sistem politik desentralisasi diasumsikan mampu mempercepat usaha-usaha penanggulangan kemiskinan. Peran administrasi publik baik di tingkatan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dengan

demikian menjadi sangat kritis dan strategis. Administrasi publik harus mampu mewujudkan harapan politik desentralisasi untuk mengurangi jumlah penduduk miskin secara lebih efektif. Pertanyaannya, 'how to' membangun suatu sistem administrasi publik yang efektif di tingkat pusat dan daerah untuk mampu mewujudkan harapan tersebut?

Melalui pintu masuk globalisasi, penataan sistem administrasi publik yang efektif menjadi tuntutan secara global. Globalisasi telah meningkatkan kebutuhan untuk berinteraksi antara pemerintah, sektor privat, dan organisasi *civil society*. Untuk bisa berkomunikasi, berinteraksi, dan bermitra dengan berbagai negara di dunia, maka dibutuhkan standar kualitas administrasi publik yang sama. Bersamaan dengan itu muncul kesadaran baru tentang pluralisme dalam perumusan dan penyusunan kebijakan publik. Ketiga unsur yang membutuhkan wahana untuk berinteraksi, yakni pemerintah, sektor swasta, dan organisasi *civil society* tersebut, akhirnya melembaga ke dalam satu dimensi baru bentuk tata pemerintahan sebagai *good governance*. Sampai di titik ini, *context* praktek administrasi publik seharusnya merefleksikan komitmen desentralisasi dan *good governance*.

Sebagai efek dari globalisasi, perubahan *governance* dan bentuk baru partisipasi publik mendorong kebutuhan redefinisi pemahaman *content* desentralisasi. Jika pada tahun 1970an dan 1980an, desentralisasi dimaknai sebagai dekonsentrasi, delegasi, dan devolusi tanggungjawab pembuatan keputusan dan administrasi dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, konsep baru dan praktek desentralisasi lebih mengakomodir bentuk baru partisipasi publik, dimensi baru *power sharing*,

dan sumber-sumber baru yang mempengaruhi formulasi dan implementasi kebijakan publik (lihat Cheema and Rondinelly, 2007). Rekonstruksi konsep politik desentralisasi, *political demands*, membawa implikasi pada kebutuhan rekonstruksi administrasi publik yang berorientasi pelayanan prima di segala bidang, *administrative needs*, yang ujungnya untuk kepentingan penanggulangan kemiskinan. Melalui kesadaran baru inilah Bank Dunia dan lembaga-lembaga keuangan yang lain memunculkan kesadaran perlunya melakukan *re-inventing governance* dengan memasukkan prinsip-prinsip *good governance* ke dalam proses rekonstruksi tersebut. Asumsi yang dibangun adalah bahwa kesejahteraan rakyat akan lebih mudah terwujud melalui implementasi formula baru politik desentralisasi yang dijamin dengan prinsip-prinsip *good governance* administrasi publik. Politik desentralisasi diwujudkan melalui keputusan otonomi daerah, sementara *good governance* administrasi publik diwujudkan dalam *participative governance* yang memadukan komitmen dan kontribusi pemerintah, swasta, dan *civil society*.

Fakta empiris menunjukkan begitu banyak contoh kasus implementasi partisipasi publik, *power sharing*, dan proses formulasi kebijakan publik yang lemah. Proses kebijakan tidak berada dalam ruang hampa, juga tidak beroperasi dalam dunia rasionalitas murni, ia hanya dapat dilihat dan dipahami dalam konteks politik (Wilson, 2006). Di tataran formulasi kebijakan, ada dilemma politik desentralisasi dan penerapan konsep *good governance* dalam praktek administrasi publik. Jumlah penduduk miskin yang masih saja tinggi, penurunan jumlah penduduk

miskin yang melambat dari tahun ke tahun, sampai kepada perbedaan angka penduduk miskin antara Bank Dunia dan BPS, sejatinya telah memberikan isyarat adanya kelemahan ataupun permasalahan di wilayah politik penyusunan kebijakan dan di wilayah administrasi publik implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan yang kurang efektif ditentukan oleh tiga hal, proses *agenda-setting*, proses formulasi kebijakan publik yang lemah dan/atau praktek administrasi publik yang lemah. Kajian mendalam pada masalah-masalah ini sangat perlu dilakukan untuk mengetahui peta masalahnya, dan jalan keluar yang bisa disarankan.

Penelitian disertasi ini memilih fokus pada wilayah formulasi kebijakan publik penanggulangan kemiskinan. Secara khusus, penelitian ini akan mengeksplorasi bagian penting dari proses formulasi kebijakan publik yaitu proses *agenda-setting*. Kingdon (2014) mengetengahkan kerangka kerja *Multiple Stream* untuk menggambarkan diskursus *agenda setting* dalam formulasi kebijakan publik. Kerangka kerja ini menjelaskan bagaimana pengelolaan yang efektif perjumpaan tiga *streams* yaitu *problem stream*, *policy stream*, dan *political stream* sebagai tahap yang sangat krusial dalam proses *agenda-setting* dan keseluruhan proses penyusunan kebijakan. Analisis *problem stream* meletakkan fokus kajian pada proses bagaimana sebuah masalah memenuhi kriteria masalah publik untuk dimasukkan ke dalam agenda kebijakan publik. Bagaimana sebuah masalah publik diagendakan atau justru tidak diagendakan. Analisis *policy stream* berusaha menjelaskan proses formulasi kebijakan sampai tersusunnya sebuah kebijakan. Analisis *political stream*

menggarisbawahi *context* politik dalam penyusunan kebijakan. Bagaimana situasi dan proses-proses politik mempengaruhi proses formulasi kebijakan publik. Momentum perjumpaan ketiga *streams* tersebut terjadi pada waktu kritis terbukanya *policy window*, yaitu terbukanya pintu masuk sebuah isu/masalah publik menjadi perhatian para penyusun kebijakan dan diagendakan untuk didiskusikan lebih jauh. Proses *problem recognition* ini dikelola oleh para *policy entrepreneur* sebagai pihak-pihak yang mengawal proses penyusunan kebijakan melalui *policy window*. Dengan menggunakan kerangka kerja *Multiple Stream Kingdon* (2014), dapat diklarifikasi mengenai permasalahan pada phase *agenda setting* kebijakan publik penanggulangan kemiskinan yang memunculkan ketidakjelasan penanganan kelompok masyarakat *transient poor*.

Kebijakan penanggulangan kemiskinan seharusnya merupakan perwujudan proses politik yang merajut *political demand*, kepentingan politik banyak kelompok masyarakat miskin, baik *chronic poor* maupun *transient poor*, baik di wilayah perkotaan maupun perdesaan lengkap dengan karakter lokalistiknya, dan *administrative-need*-nya. Praktek penanggulangan kemiskinan *ending*-nya harus menjawab pertanyaan apakah formulasi kebijakan sudah memenuhi nilai-nilai demokratis (*questioning democracy*) dan nilai-nilai manajerial. *Democratic values* berfokus pada nilai-nilai *responsibility*, *responsiveness*, dan *representativeness*. Jika ada '*demands*' kelompok penduduk *transient poor* yang jumlahnya di atas 28 persen dari jumlah penduduk, lebih besar dari jumlah penduduk *chronic poor* yang hanya 10 persen, yang juga

meminta perhatian dan kebijakan publik yang menjamin kehidupan mereka tidak jatuh ke bawah garis kemiskinan, maka harus ada *political will* dari para pihak di tataran formulasi kebijakan publik untuk memperhatikannya, mengakomodasikannya, dan membawanya sampai masuk ke dalam tahap *decision agenda*. Sementara fokus *managerial values* dalam formulasi kebijakan publik ada pada pertimbangan-pertimbangan efektivitas, efisiensi, dan ekonomis. Kebijakan publik penanganan kemiskinan yang tepat solusi, tepat sasaran, dan tepat manfaat adalah perwujudan dari nilai-nilai ini.

1.2. Rumusan masalah

Kelompok penduduk *transient poor* tidak secara jelas ditangani di dalam kebijakan publik penanggulangan kemiskinan, baik secara substansi maupun skematis.

- a. Dimanakah sesungguhnya posisi kelompok penduduk *transient poor* dalam skema kebijakan penanggulangan kemiskinan?
- b. Apa yang terjadi di dalam proses *agenda-setting* kebijakan penanggulangan kemiskinan sehingga masalah *transient poverty* tidak secara jelas mendapat penanganan?

1.3. Tujuan penelitian

Penelitian disertasi ini bertujuan untuk:

1. Mendalami peta penanganan masalah kemiskinan untuk menemukan posisi kelompok penduduk *transient poor* di dalam skema kebijakan penanggulangan kemiskinan; dan

2. Mengklarifikasi proses *agenda-setting* strategi penanganan masalah *transient poverty* dalam kerangka kebijakan penanggulangan kemiskinan.

1.4. Manfaat penelitian

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memunculkan argumen baru dalam ilmu administrasi publik yang berkarakter *good governance*, khususnya ilmu kebijakan publik, dan memberikan kontribusi kebaruan (*novelty*) dalam pengembangannya;
2. Hasil penelitian ini diharapkan mampu memperkuat keberadaan kelompok penduduk *transient poor* sehingga mendapat perhatian lebih dari masyarakat luas maupun pemerintah;
3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan inspirasi baru bagi penyusunan kebijakan publik penanggulangan kemiskinan yang mengacu pada nilai-nilai *responsibility*, *responsiveness*, dan *representativeness* agar bisa lebih optimal dan efektif menurunkan angka kemiskinan;
4. Hasil penelitian ini juga diharapkan mendorong dijadikannya kelompok penduduk *transient poor* sebagai klasifikasi baru melengkapi klasifikasi empat kelompok penduduk miskin yang ada yaitu sangat miskin, miskin, hampir miskin, dan rentan miskin lainnya.