

## **BAB 6 PENUTUP**

Penelitian disertasi ini bertujuan untuk memastikan kebenaran ataupun ketidak-benaran dugaan bahwa kebijakan publik penanggulangan kemiskinan belum memasukkan *transient poverty* sebagai masalah kemiskinan yang harus ditangani secara khusus. Hasil penelusuran mendalam posisi kelompok penduduk *transient poor* dalam skema kebijakan publik penanggulangan kemiskinan menuntun penelusuran selanjutnya pada proses *agenda-setting* formulasi kebijakan publik untuk menemukan jawaban mengapa sebuah masalah publik diagendakan atau justru diabaikan.

Pertautan logika rumusan masalah penelitian, logika kerangka teori, dan logika fakta empiris telah didiskusikan secara mendalam dalam bab hasil penelitian dan pembahasan. Dialog yang intens dari logika-logika tersebut telah mengarahkan diskusi pada penarikan kesimpulan, implikasi penelitian, dan rekomendasi sebagai produk utama penelitian disertasi ini. Uraian dari bab penutup ini terdiri dari tiga bagian utama. Pertama akan disampaikan mengenai kesimpulan dari seluruh proses penelitian ini. Dalam kesimpulan akan diuraikan mengenai jawaban atas rumusan masalah penelitian. Kedua, dari kesimpulan yang ada, akan disampaikan mengenai implikasi hasil penelitian. Dalam implikasi hasil penelitian ini akan diuraikan mengenai implikasi teori dan implikasi praktis. Ketiga, akan disampaikan rekomendasi untuk penyempurnaan kebijakan penanggulangan kemiskinan.

## 6.1. Kesimpulan

Dalam penelitian ini, rumusan masalah penelitian dan asumsi penelitian telah menjadi panduan eksplorasi data. Hasil penelitian dan pembahasan telah memastikan jawaban atas masalah penelitian yang dirumuskan pada bagian pendahuluan disertasi ini. Hasil penelitian dan pembahasan juga telah memperkuat asumsi penelitian. Terdapat dua temuan utama yang dapat diketengahkan sebagai kesimpulan dari penelitian ini, yaitu:

- a. Posisi kelompok penduduk *transient poor* berada di luar skema kebijakan publik penanggulangan kemiskinan. Skema kebijakan kemiskinan yang ada belum mengakomodasi kepentingan dan penanganan khusus kelompok penduduk *transient poor*. Hal ini disebabkan oleh karena:
  - i. Fenomena masalah *transient poverty* tidak secara jelas dipahami oleh penyusun kebijakan. Konsep *transient poverty* berbeda dengan konsep hampir miskin, rentan miskin, dan miskin sementara. Karena tidak memahami konsepnya, maka skema kebijakan yang disusun hanya menggunakan basis pemahaman kemiskinan secara umum.
  - ii. Data *longitudinal* yang menjelaskan penduduk miskin *by name by address* satu periode survey ke periode survey berikutnya tidak tersedia. Jenis data ini mampu memberikan gambaran secara jelas keberadaan kelompok penduduk *transient poor*, memberikan jawaban siapa, mengapa,

bagaimana kemampuan *survival*-nya, dan pergerakannya di setiap periode survey.

- iii. Kerahasiaan data yang diatur di dalam Undang-undang Statistik Nomor 16 Tahun 1997 telah memunculkan bias persepsi. Kerahasiaan data statistik telah menyebabkan tidak terbukanya data penduduk miskin *by name by address*. Informasi karakteristik individual penduduk miskin telah tersembunyi dengan ketentuan ini.
- b. Proses *agenda-setting* kebijakan penanggulangan kemiskinan tidak mengagendakan penanganan masalah kelompok penduduk *transient poor*. Pengabaian penanganan kelompok penduduk *transient poor* bukan terjadi pada tahap implementasi kebijakan, tetapi terjadi sejak tahap *agenda-setting* dalam proses formulasi kebijakan. Pengabaian masalah *transient poverty* dalam proses *agenda-setting* terbukti dengan tidak berjumpanya tiga arus *problem stream*, *policy stream*, dan *political stream*, meskipun *policy window* terbuka beberapa kali. Terbaikannya masalah *transient poverty* dalam proses *agenda-setting* disebabkan oleh:
- i. *Problem recognition* pada masalah *transient poverty* tidak terjadi. Karena tidak ter-rekognisi, maka konsep dan masalah *transient poverty* tidak dipahami secara utuh. Karena belum ada *problem recognition*, maka belum ada konsensus untuk menjadikan penanganan kelompok

penduduk *transient poor* sebagai alternatif kebijakan penanggulangan kemiskinan;

- ii. *Problem stream* untuk masalah *transient poverty* sangat lemah. Hal ini disebabkan karena lemahnya pemahaman konsep *transient poverty*, lemahnya indikator dan data *longitudinal*, dan tidak ada *feedback* yang relevan. Kondisi ini telah menyebabkan pengabaian banyak *focusing event* yang sejatinya memberikan inspirasi bagi dibukanya diskusi-diskusi tentang masalah *transient poverty*;
- iii. *Policy stream* untuk masalah *transient poverty* sangat lemah. Hal ini disebabkan karena lemahnya pemahaman konsep *transient poverty*, sangat dominannya data *cross-sectional* di satu sisi, dan tidak adanya data *longitudinal* di sisi lain sebagai bahan diskusi. Karena datanya lemah, masalah *transient poverty* belum menjadi salah satu *mainstream* dalam dialog penanggulangan kemiskinan;
- iv. *Political stream* untuk masalah *transient poverty* sangat lemah. Hal ini disebabkan karena lemahnya pemahaman konsep *transient poverty*, tidak tersedianya data, dan tidak munculnya peran *policy entrepreneur* mendorong masalah *transient poverty* untuk menarik perhatian para pihak di ranah *political stream*;
- v. *Policy entrepreneur* lemah memainkan perannya sebagai pengelola pertemuan tiga *stream*. Hal ini disebabkan karena *problem recognition* masalah *transient poverty* belum

muncul di antara kelompok-kelompok kepentingan, belum memahami konsepnya, dan memang tidak ada datanya.

## **6.2. Implikasi hasil penelitian**

Implikasi merupakan akibat langsung atau konsekuensi atas temuan hasil suatu penelitian. Secara teoritis, implikasi hasil penelitian ini akan menguraikan perbandingan hasil penelitian ini dengan hasil-hasil penelitian dengan fokus *agenda-setting* terdahulu. Implikasi hasil penelitian ini juga akan menguraikan implikasi praktis temuan penelitian untuk praktek formulasi kebijakan saat ini ke arah yang lebih efektif.

### **6.2.1. Implikasi teoritis**

Fokus penelitian disertasi ini adalah proses *agenda-setting* dengan pilihan kasus penanganan masalah *transient poverty* dalam skema kebijakan penanggulangan kemiskinan. Hasil-hasil penelitian telah mempertegas asumsi penelitian bahwa masalah kelompok penduduk *transient poor* belum ditangani baik secara substantive maupun skematis dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan. Pengabaian ini tidak berada di wilayah implementasi kebijakan, tetapi memang sudah terabaikan sejak tahap *agenda-setting*.

Konsensus para pakar kebijakan seperti yang telah disampaikan oleh Howlett and Ramesh (2003) telah memberi pedoman peta jalan penelitian ini bahwa ketidak-jelasan posisi penanganan masalah *transient poverty* dalam skema kebijakan penanggulangan kemiskinan diduga karena tidak ada *problem recognition* pada masalah tersebut. Dalam kaitan antara *applied problem solving* dengan *stage in policy cycle*,

*problem recognition* berada di wilayah proses *agenda-setting*. Hal ini berarti bahwa dilemma apakah suatu masalah bisa diagendakan atau justru diabaikan berada pada tahap *problem recognition* ini.

Fakta empiris pertama dari penelitian ini adalah tidak ditemukannya skema penanganan masalah *transient poverty* dalam skema besar kebijakan penanggulangan kemiskinan. Dari segi kuantitas, jumlah kelompok penduduk *transient poor* telah memenuhi kriteria masalah publik. Jumlah penduduk miskin yang ditangani pemerintah selama ini adalah penduduk yang kondisi kesejahteraannya dinyatakan berada di bawah garis kemiskinan sebanyak 10-11 persen. Sementara potensi jumlah penduduk *transient poor* sebanyak 28-30 persen justru diabaikan. Penelitian ini mencatat bahwa tidak dimasukkannya penanganan masalah *transient poverty* dalam skema kebijakan penanggulangan kemiskinan disebabkan karena lemahnya *problem recognition* pada masalah tersebut di antara para pihak di wilayah *agenda-setting*. Tidak memahami konsep, tidak tersedia data *longitudinal*, serta tidak tersedianya *feedback* yang kuat dan relevan telah menjadi penyebab lemahnya *problem recognition*.

Implikasi teoritis dari hasil penelitian ini adalah pada penguatan konseptual *problem recognition*. Konsensus para pakar kebijakan seperti yang telah disampaikan oleh Howlett and Ramesh (2003) hanya menyebutkan peran penting *problem recognition* dalam fase *agenda-setting*. Konsensus tersebut tidak sampai ke taraf yang lebih jauh mengenai konsep, pengukuran, dan data yang diperlukan untuk menemukenali sebuah masalah publik yang memenuhi kriteria untuk diagendakan. Pengukuran dan data ini merupakan indikasi keberadaan

(*existence*) sebuah masalah publik yang layak untuk direkognisi. Kebijakan publik bukanlah hanya sekedar memperdebatkan suatu masalah publik, tetapi juga terjadi proses tawar menawar kepentingan. Dengan demikian, kebutuhan situasi dalam tahap agenda-setting tidak sekedar *problem recognition*, tetapi lebih tepat *existing problem to problem recognition*, atau *existing problem to be recognized*. Definisi *existing problem* memuat pengertian adanya masalah publik yang dimengerti konsepnya, mudah mengukurnya, dan tersedia datanya. Kelengkapan konsep, pengukuran, dan data pada masalah publik yang akan diagendakan, mempermudah penyusunan substansi masalahnya, menghitung efisiensi dan efektivitasnya, dan memastikan ketepatan sasarannya. Syarat sebuah masalah bisa terekognisi adalah memenuhi kriteria publik yang diwujudkan dalam konsep, ukuran, pengukuran, dan data.

Hasil penelitian yang kedua adalah bahwa masalah publik *transient poverty* memang tidak diagendakan dalam proses *agenda-setting*. Kesimpulan ini diperoleh melalui kerangka kerja *multiple streams* di ranah *agenda-setting* yang diperkenalkan oleh Kingdon (2014). Kerangka kerja ini memperjumpakan *problem stream*, *policy stream*, dan *political stream*. Kerangka *multiple stream* menegaskan bahwa proses *agenda-setting* ditandai dengan proses perjumpaan ketiga arus tersebut ketika momentum *policy window* terbuka. Kingdon (2014) melengkapi argumennya dengan prasyarat di masing-masing arus untuk bisa diperjumpakan dengan dorongan kuat dari *policy entrepreneur*. Argumen Kingdon berangkat dari asumsi bahwa ketiga arus telah sama-sama

berada dalam kondisi untuk diperjumpakan, masuk dalam proses *agenda-setting* yang merupakan arena pergulatan argumentasi untuk mengagendakan atau mengabaikan sebuah masalah publik. Hanya saja, tidak dijelaskan lebih lanjut dalam argumen tersebut tentang skenario jika salah satu dari ketiga arus tersebut tidak muncul dikarenakan tidak dalam kondisi siap diperjumpakan.

Penelitian disertasi ini mencatat adanya dua hal penting sebagai implikasi teoritis yang harus diperhatikan dalam proses *agenda-setting*. Pertama, tidak semua arus pada saat yang bersamaan siap untuk diperjumpakan walaupun ada momentum terbukanya *policy window*. Hal ini menegaskan bahwa harus ada kesiapan terlebih dahulu khususnya di wilayah *problem stream* dan *policy stream* untuk diperjumpakan dengan *political stream*. Kesiapan ini mencakup pemahaman konsep dan indikator, ketersediaan data, dan *feedback* yang relevan. Kedua, ada dua tahap perjumpaan yang mutlak harus terjadi dalam proses *agenda-setting* yaitu tahap pengenalan dan pengakuan masalah (*problem recognition*) dan tahap pengambilan keputusan pengagendaan (*decision agenda*). Hasil penelitian ini ingin menegaskan bahwa proses *agenda-setting* membutuhkan sekurang-kurangnya dua kali perjumpaan ketiga arus memanfaatkan momentum terbukanya *policy window*. Momentum yang pertama merupakan fase *problem recognition*, perjumpaan tiga arus untuk mengenal, mendalami, memahami, dan mengakui masalah publik secara substantif. Momentum yang kedua merupakan fase *agenda-setting*, perjuangan dua arus *problem stream* dan *policy stream* untuk memenangkan pergulatan dalam proses politik berjumpa dengan *political*

*stream* di arena politik. Momentum yang kedua ini merupakan pintu masuk ke aspek teknis formulasi kebijakan publik.

Secara teoritis, penelitian ini merekomendasikan dua tahapan kronologis yang tidak bisa dipisahkan dalam proses *agenda-setting*, yaitu tahap *problem recognition*, pengakuan terhadap suatu masalah publik, dan tahap *decision agenda*, proses pengambilan keputusan untuk mengagendakan atau justru mengabaikan masalah publik tersebut dalam satu waktu keputusan. Tahap yang pertama adalah prasyarat bagi terbukanya peluang tahap kedua. Proses pemunculan *problem recognition* hanya memerlukan satu kali perjumpaan memanfaatkan *policy window* yang terbuka. Sementara proses *decision agenda* bisa merupakan proses perjumpaan yang berulang. Rekomendasi teoritis ini melengkapi kerangka kerja *multiple stream* Kingdon (2014) yang hanya menyebutkan bahwa proses *agenda-setting* adalah proses perjumpaan tiga *stream*. Walaupun Kingdon (2014) menyampaikan bahwa perjumpaan ketiga *stream* tersebut bisa terjadi berulang-ulang, Kingdon tidak menjelaskan secara khusus bahwa pengulangan perjumpaan tersebut adalah proses kronologis. Berbagai prasyarat di ketiga *stream* untuk bisa bertemu secara efektif dalam proses *agenda-setting* seperti yang dikemukakan oleh Kingdon menunjukkan bahwa *semua* pihak di ketiga *stream* tersebut telah memahami masalah publik yang akan didiskusikan sehingga perjumpaan yang terjadi adalah perjumpaan pengambilan keputusan. Data empiris penelitian ini justru menunjukkan bahwa masalah mendasar terbaikannya penanganan kelompok penduduk *transient poor* dalam skema kebijakan penanggulangan kemiskinan adalah bahwa masalah

*transient poverty* tidak dipahami secara benar oleh para pihak yang terlibat di dalam proses *agenda-setting*. Ketidakpahaman inilah yang menyebabkan ketiga *stream* tidak bisa berjumpa walaupun beberapa kali *policy window* terbuka.

Dari proposisi-proposisi yang dipaparkan pada bab sebelumnya, dapat digarisbawahi bahwa sesungguhnya *problem stream* hanya bisa diperjumpakan dengan *policy stream*, dan *political stream* dalam proses *agenda-setting* masalah publik bila data dan *feedback*-nya mampu memunculkan *problem recognition* dan terartikulasikan dalam kepentingan ketiga arus tersebut melalui peran *policy entrepreneur* yang berkepentingan memanfaatkan terbukanya *policy window*. Penelitian ini, dengan demikian, telah menyempurnakan teori *agenda-setting* dengan pemahaman bahwa proses *agenda-setting* merupakan proses kronologis perjumpaan *problem stream*, *policy stream*, dan *political stream* pada momentum *problem recognition* untuk memahami masalah publik dan momentum pengambilan keputusan sebagai perwujudan komitmen pemerintah untuk mengagendakan atau tidak mengagendakan penanganan masalah publik ke dalam tahap formulasi kebijakan publik.

Argumentasi teoritis hasil penelitian ini bukan menggugurkan atau memperlemah hasil-hasil penelitian terdahulu. Walaupun ada perbedaan, hasil penelitian ini melengkapi hasil-hasil penelitian terdahulu di wilayah proses *agenda-setting*. Penelitian ini mencatat bahwa proses *agenda-setting* hanya bisa berlangsung jika tiga arus, *problem stream*, *policy stream*, dan *political stream* berjumpa. Proses *agenda-setting* merupakan proses kronologis munculnya *problem recognition* yang didorong secara

kuat oleh *problem stream*, dan proses *decision-agenda* yang didominasi oleh artikulasi kepentingan pihak-pihak pada *policy stream* dan *political stream*. Hasil penelitian ini juga mencatat bahwa sesungguhnya peran data yang lengkap dan *policy entrepreneur* bisa sangat menentukan terjadinya perjumpaan-perjumpaan tersebut. Hasil penelitian ini mirip dengan hasil penelitian Stone (1989), Birkland (1998), Mazarr (2007), Mintrom and Norman (2009), Kirchhoff et al. (2010), dan Cohen (2012). Stone (1989) mencatat bahwa agenda kebijakan merupakan akumulasi proses dialog para aktor yang memiliki atensi pada masalah publik tertentu di ranah *agenda-setting*. Dari kajiannya, Birkland (1998) mencatat bahwa melalui peran *policy community*, *focusing event* berperan besar dalam proses terbentuknya opini publik, mendorong munculnya *group mobilization* dalam intervensi proses *agenda-setting*. Mazarr (2007) mengklarifikasi kaitan antara *focusing event*, *policy community*, dan *policy window* dengan proses *agenda-setting* aksi kebijakan perang pemerintah US di Irak. Hasil penelitiannya mencatat ada kaitan erat antara *focusing event*, *policy community*, dan *policy window* dengan proses *agenda-setting*. Mintrom and Norman (2009) mencatat bahwa *policy entrepreneur* memiliki peran yang strategis dalam menginisiasi perubahan kebijakan. Kesimpulan ini diperkuat oleh hasil penelitian Cohen (2012) yang mencatat peran strategis *policy entrepreneur* dalam *policy arena*, inisiatifnya, motivasinya, sampai kepada strateginya dalam proses penyusunan kebijakan kesehatan di Israel. Peran *policy entrepreneur* yang signifikan juga dicatat oleh Kirchhoff et al. (2010). Menggunakan kerangka kerja *multiple streams*, Kirchhoff et al. mencatat bahwa *problem*

*stream*, *policy stream*, dan *political stream* mendapatkan kesempatan bertemu pada kesempatan terbukanya *policy window*. Peran *policy entrepreneur* sangat signifikan dalam mempertemukannya.

Hasil penelitian ini telah mempertegas bahwa analisis *agenda-setting* merupakan pintu masuk untuk bisa memahami dan menjelaskan efektivitas substantif sebuah kebijakan publik. Penentuan substansi sebuah kebijakan publik berada pada tahap *agenda-setting*, sementara efektivitas administratifnya berada pada ranah implementasi. *Agenda-setting* adalah ranah politik beradunya logika subyektif dan logika obyektif untuk menemukan kesepakatan solutif obyektif bagi penyelesaian masalah publik. Sebagai sebuah arena politik, *agenda-setting* menjadi arena beradunya banyak kepentingan untuk memenangkan logika obyektif yang seharusnya berujung pada terakomodasinya nilai-nilai *responsibility*, *responsiveness*, dan *representativeness*. Oleh karenanya, proses politik yang terjadi di ranah *agenda-setting* menjadi indikasi pemastian sebuah rancangan kebijakan publik telah memenuhi nilai-nilai demokratis: *for, from, and by the people*.

Penelitian disertasi ini mempertegas argumentasi teoritis bahwa kebijakan publik merupakan produk dari akumulasi berbagai kepentingan. Jalan panjang akumulasi tersebut berawal dari proses politik yang terjadi di ranah *agenda-setting*, ranah dialog pengakomodasian atau pengabaian penanganan masalah publik. Penelitian ini menyimpulkan bahwa momentum *problem recognition* pada masalah publik merupakan *embrio* bagi munculnya sebuah kebijakan publik baru, baik sebagai penyempurnaan kebijakan publik sebelumnya, ataupun kebijakan yang

benar-benar baru. Oleh karena itu, persoalan *agenda-setting* adalah persoalan bagaimana memastikan bahwa kebijakan publik bermakna substansial sebagai satu kesatuan solutif yang memuat di dalamnya perhatian, pemahaman mendalam mengenai sebuah masalah publik, dan perwujudan komitmen untuk menyelesaikan masalah tersebut.

Penelitian disertasi ini menemukan adanya dua unsur utama dalam *agenda-setting* yaitu kekuatan sebuah masalah untuk bisa ditengarai sebagai masalah publik, dan proses sebuah 'masalah publik' diakomodasi atau diabaikan untuk ditangani. Berbeda dengan argumentasi teoritis para ahli yang melihat sebuah masalah publik dari dampak yang ditimbulkan, penelitian ini menggarisbawahi substansi masalah publik itu sendiri, yaitu ketersediaan datanya. Masalah publik akan membesarkan dirinya sendiri dengan data yang mendukung keberadaannya. Kekuatan masalah publik bergantung pada data kuantitatifnya, *cross-sectional* dan *longitudinal*, dilengkapi dengan data kualitatif yang *confident* menjelaskan *story behind the number*. Argumentasi mengenai dampak yang ditimbulkan dari sebuah masalah lebih bersifat prediktif evaluatif, sementara data yang ditampilkan oleh sebuah masalah lebih bersifat empirik.

Untuk unsur yang kedua dalam *agenda-setting*, yaitu proses pengakomodasian atau pengabaian sebuah masalah publik untuk ditangani, mengandung pengertian perdebatan pengambilan keputusan. *Agenda-setting* adalah arena konflik berbagai kelompok kepentingan. Hasil penelitian ini mencatat praxis di lapangan telah memperkokoh pemikiran-pemikiran Schattschneider (1960) tentang *interest group*,

*framing and social construction*, sistem perwakilan dan *group system*; Bachrach and Baratz (1962) tentang *group system* dan *interest group*; King (1973) tentang *funnel causality* kaitan antara kondisi-kondisi sosial, politik, ekonomi dan kelembagaan; Cobb and Elder (1983) tentang *system of limited participation*; Kitschelt (1986) tentang *societal context*, sistem politik, kepentingan politik dan ilmiah, dan sistem internasional; Baumgartner and Jones (1993) tentang *interest group* dan *shopping venue*; Majone (2006) tentang *interest group*; dan Birkland (2007) tentang *systemic agenda*, dalam proses *agenda-setting*. Implikasi teoritis dari penelitian ini melengkapi argumentasi peran *interest group* dalam proses *agenda-setting* tersebut.

Sebagai hasil penelitian, peneliti menyampaikan argumentasi '*counting interest theory*' untuk menjelaskan hasil penelitian proses *agenda-setting*. Dalam *counting interest theory* terkandung dua pengertian sekaligus, data dan proses. *Agenda-setting* dalam argumentasi ini merupakan proses tawar menawar berbagai kelompok kepentingan untuk menyepakati pengagendaan atau pengabaian masalah. Dalam pengertian ini, masalah publik adalah obyek dari tawar menawar tersebut. Proses kesepakatan bisa dilakukan jika ada *existing problem to be recognized*, ada data, ada tuntutan, dan ada pilihan-pilihan. *Counting interest theory* menegaskan bahwa proses *agenda-setting* bukan saja merupakan arena politik yang memperjumpakan berbagai logika subyektif berbasis kepentingan untuk menghasilkan kesepakatan logika obyektif penyelesaian masalah publik, tetapi juga merupakan proses dialog ilmiah memperjumpakan masalah, pengukuran, dan data. Kualitas masalah

publik untuk terpilih diagendakan bukan saja tergantung pada kekuatannya menjadi komoditas politik dan banyaknya kelompok kepentingan yang terlibat, tetapi juga tergantung pada kaidah ilmiahnya untuk pengambilan keputusan. Terdapat tiga unsur dalam proses *agenda-setting* dalam argumentasi *counting interest* ini yaitu data, kelompok kepentingan, dan proses politik. Filosofi *counting interest* dalam *agenda-setting* menggambarkan bahwa proses *agenda-setting* adalah proses memperjumpakan data empiris tentang suatu masalah publik dengan kepentingan banyak kelompok pada masalah tersebut. Arena politik *agenda-setting* tidak harus dimaknai sebagai arena konflik hitam putih, tetapi bisa juga dimaknai sebagai arena musyawarah banyak kelompok kepentingan untuk sepakat mengakomodasi kepentingan bersama. Pondasi argumentasi *counting interest* adalah *participative governance*.

Jika sepakat sebuah masalah adalah masalah publik, maka fokus di dalam proses *agenda-setting* adalah proses *questioning democracy*, proses pemenuhan kepentingan dan kebutuhan publik. Proses *agenda-setting* kebijakan publik seharusnya menjadi arena *participative governance*, proses yang mempertemukan logika-logika pemerintah, logika politik, dan logika *civil society* untuk bersama-sama membangun logika obyektif penanganan masalah publik. Untuk bisa memperjumpakan logika-logika tersebut dalam ruang diskusi *agenda-setting*, dibutuhkan standar kemampuan berpikir dan kapasitas pengambilan keputusan yang sama dari para pihak tersebut. Oleh karenanya usaha-usaha *empowerment* tidak boleh terperangkap hanya dalam pemahaman *people empowerment* agar masyarakat memiliki kemampuan untuk berdialog

tentang masalah publik, tetapi juga harus berarti *government empowerment* (pemerintah pusat, dan terutama pemerintah daerah), dan juga *political empowerment*. *Government empowerment* bermakna peningkatan kapasitas pemerintah pusat dan daerah untuk lebih memahami substansi demokrasi, desentralisasi, dan *participative governance* dan kemudian mengimplementasikannya dalam praktek-praktek administrasi publik. Sementara *political empowerment* harus dimaknai sebagai penguatan ideologi politik yang demokratis yang berlandaskan komitmen nilai-nilai *responsibility*, *responsiveness*, dan *representativeness*.

Akar masalah dari berbagai masalah yang terjadi dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan tidak bisa dilepaskan dari bagaimana kebijakan tersebut diformulasikan. Penelitian ini menemukan bahwa efektivitas kebijakan publik ada pada substansinya, apakah secara substansi kebijakan publik yang disusun sudah memenuhi tuntutan substantif masalah yang hendak ditangani. Implementasi kebijakan hanyalah memastikan melalui kaidah-kaidah administratif agar kebijaksanaan publik benar-benar menyelesaikan masalah publik. Implementasi kebijakan tidak mendiskusikan ruh dari kebijakan, ia hanya melaksanakan apa yang dianjurkan untuk melaksanakannya. Ruh kebijakan yang sesungguhnya disusun dalam proses *agenda-setting*. Oleh karenanya, studi kebijakan publik seharusnya dikonsentrasikan pada studi mendalam di tingkat formulasi kebijakan. 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 publik kemiskinan direkognisi, diterima sebagai masalah kebijakan publik, dan dimasukkan ke dalam agenda formulasi kebijakan.

### **6.2.2. Implikasi praktis**

Proses *agenda-setting* adalah proses politik. Kekuatan sebuah masalah kebijakan bisa masuk dalam proses ini sangat tergantung pada kekuatan data, potensi kritis masalah yang dipresentasikan, argumentasi akademik dalam *policy paper* yang disodorkan, dan argumentasi logika kepentingan oleh *policy entrepreneur* yang bermanfaat bagi para aktor politik. Hanya saja, data, potensi kritis masalah, dan *policy paper* tentang masalah *transient poverty* tidak pernah dibawa dan didialogkan di dalam *political stream*. Artinya, *problem stream*, *policy stream*, dan *political stream* memang belum pernah berjumpa dalam penanganan masalah *transient poverty*. Tentu saja, terbukanya *policy window* beberapa kali menjadi terabaikan. Masalah *transient poverty* memang belum pernah masuk melalui *policy window* ke dalam proses *agenda-setting* kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Seperti halnya masalah *chronic poverty*, masalah *transient poverty* juga merupakan masalah publik yang harus mendapatkan penanganan.

*Problem recognition* yang lemah adalah kunci dari belum ditanganinya masalah *transient poverty*. Secara substantive, masalah *transient poverty* harus dipahami oleh semua pihak yang terlibat di dalam proses formulasi kebijakan. Pemahaman ini harus didukung dengan data *longitudinal* di tingkat makro. Data ini diperlukan untuk menjelaskan keberadaan kelompok penduduk *transient poor* secara kuantitas dan kualitas. Masyarakat secara luas juga diharapkan untuk memahami keberadaan dan masalah kelompok penduduk *transient poor* sehingga bisa ikut mendorong pentingnya penanganan secara khusus masalah ini.

Pemahaman tentang kerahasiaan data seperti yang dikembangkan melalui persepsi undang-undang statistik harus diluruskan dan dijernihkan. Pelurusan persepsi Undang-undang statistik perlu dilakukan untuk menghindari terjadinya *inclusion error* dan *exclusion error*. Kesalahan penentuan sasaran salah satunya disebabkan oleh ketidaktahuan sasaran pemanfaat. Ketidaktahuan semua pihak mengenai *by name by address* penduduk yang dikategorikan sangat miskin telah menyebabkan terjadinya kesalahan sasaran penerima program yang seringkali justru jatuh pada kelompok penduduk miskin, hampir miskin, atau rentan miskin. Persepsi keliru kerahasiaan data statistik justru telah mengaburkan efektivitas implementasi kebijakan karena ketidakjelasan penerima manfaat dari waktu ke waktu. Efektivitas kebijakan penanggulangan kemiskinan menjadi tidak terukur karena strategi penanganannya yang mencampuradukkan fakta empiris keberadaan kelompok penduduk *chronic poor* dan keberadaan kelompok penduduk *transient poor*.

Penelitian disertasi ini mencatat bahwa peran *policy entrepreneur* dalam mengelola perjumpaan *problem stream*, *policy stream*, dan *political stream*, sangat vital. Hanya saja, bagaimanapun juga, gerak *policy entrepreneur* sangat tergantung pada kepentingan yang mendorongnya, baik secara individu maupun kelompok kepentingan. Dalam kasus *transient poverty*, penelitian ini mencatat bahwa *policy entrepreneur* tidak terlihat bergerak mendorong dan mengelola perjumpaan tiga arus. Hal ini disebabkan oleh, pertama, para *policy entrepreneur* juga tidak memahami konsep dan fenomena masalah *transient poverty*. Kedua, mereka tidak mempunyai kepentingan untuk mendorong dan mengelola perjumpaan tiga arus memanfaatkan *policy window* yang terbuka. *Entrepreneurs* kebijakan akan selalu berupaya untuk menghubungkan ketiga alur ini bersama-sama, melepas kaitan mereka, dan kemudian menghubungkan kembali dengan cara yang berbeda. Catatan yang sangat penting dari penelitian ini adalah *entrepreneur* kebijakan lebih tepat jika dilakukan oleh orang atau pihak yang sama secara continuum dari sejak tahap *problem recognition* sampai ke tahap *decision agenda*.

Pada bagian paling awal harus disepakati basis data yang akan dipergunakan adalah *longitudinal*. Harus ada kesepakatan bahwa khusus untuk menangani masalah kemiskinan, data *longitudinal* adalah yang terbaik untuk melihat, mendalami, memahami, dan mengakui masalah *transient poverty*. Berbasis data *longitudinal*, dilakukan pendalaman masalah *transient poverty* baik dari dimensi ekonomi maupun sosial. Dari analisis dimensi sosial dan ekonomi ini, dipresentasikan potensi masalah dan karakteristik sosial-ekonomi setiap lapisan (baik desil maupun

kategori) kelompok 40 persen penduduk berpendapatan paling rendah, untuk mendapatkan perhatian (*problem recognize*) para penyusun kebijakan. Dengan data yang kuat dan pemahaman potensi masalah kritis yang akan ditimbulkan jika penanganan kelompok penduduk *transient poor* tidak dipisahkan dari penanganan kelompok penduduk *chronic poor*, komitmen penanganan yang berbeda sudah harus muncul di tahap ini. Jika komitmen ini sudah muncul, maka alternatif kebijakannya bisa lebih fokus untuk masing-masing kelompok. Alternatif kebijakan khusus untuk kelompok penduduk *chronic poor* bisa dipilih program-program perlindungan sosial, bantuan sosial, dan pemberdayaan. Sementara alternatif kebijakan khusus untuk kelompok penduduk *transient poor* bisa dipilih program-program pemberdayaan, penguatan, dan kemitraan. Program pemberdayaan khusus untuk kelompok penduduk *transient poor* berbeda dengan program pemberdayaan kelompok penduduk *chronic poor*. Program pemberdayaan kelompok penduduk *chronic poor* diarahkan untuk membangun kesadarannya, motivasinya, dan kapasitasnya untuk bisa keluar dari garis kemiskinan. Sementara program pemberdayaan kelompok penduduk *transient poor* lebih diarahkan untuk membangun etosnya untuk selalu bisa *survive* berada di atas garis kemiskinan. Program penguatan diarahkan untuk memperkuat basis kemampuan *survive*-nya dengan kegiatan-kegiatan ekonomi produktif serta peningkatan kapasitas negosiasi untuk membangun jaringan. Program penguatan ini selanjutnya akan membuka kemampuannya untuk melakukan kemitraan. Pada tingkatan ini, program-program kemitraan bisa dikembangkan.

Seperti telah didiskusikan di bagian sebelumnya mengenai ketersediaan data penduduk miskin, BPS hanya memiliki data *cross-sectional*. Data *longitudinal* tidak tersedia dengan argumentasi sangat sulit dilakukan dan karena biaya untuk pelaksanaan surveynya juga mahal. Mengapa masalah tersebut tidak segera diselesaikan? Mengapa sampai hari ini penyusunan kebijakan penanggulangan kemiskinan dan implementasinya masih saja bersifat sentralistik? Mengapa semangat desentralistik yang sudah memunculkan kebijakan otonomi daerah tidak dikembangkan untuk penanganan masalah kemiskinan? Sebagai alternatif, pemerintah pusat bisa saja mendesentralisasikan penanganan masalah kemiskinan kepada daerah dengan membagi kewenangan penanganan penduduk miskin *chronic poor* oleh pemerintah pusat, sedang penanganan penduduk miskin *transient poor* dilimpahkan pada pemerintah daerah. Dengan skema ini, maka masalah kelompok penduduk miskin klasifikasi Desil 1 dan kelompok penduduk kategori sangat miskin dan miskin ditangani oleh pemerintah pusat, sedang masalah kelompok penduduk miskin klasifikasi Desil 2-4 dan kelompok penduduk kategori sangat hampir miskin dan rentan miskin ditangani oleh pemerintah daerah. Dengan alternatif skema ini, maka pemerintah pusat bisa tetap menggunakan data *cross-sectional*, sementara pemerintah daerah berkewajiban untuk melakukan pendataan dengan metode *longitudinal*. Kelebihan pendataan *longitudinal* dilakukan oleh pemerintah daerah antara lain, pertama, inisiatif ini menghargai semangat desentralisasi yang sudah berkembang selama ini. Pemerintah Daerah tidak lagi hanya pelaksana kebijakan pusat di daerah seperti yang

ditunjukkan oleh mekanisme kerja Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) dari tingkat pusat sampai ke tingkat kota/kabupaten. Daerah diberikan kewenangan untuk mendata langsung, mengenali masalah kemiskinan penduduk di wilayahnya, melakukan *agenda-setting* untuk penyusunan kebijakan daerah penanggulangan kemiskinan *transient poor*. Kedua, bahwa karakteristik kelompok penduduk *transient poor* lebih bisa dikenali secara detil jika pengamatannya dilakukan oleh pemerintah daerah. Pengamatan tetangga akan menghasilkan data yang lebih detil dan bersifat *continuum* daripada petugas pendatang. Ketiga, pendanaan pelaksanaan pendataan bisa *share* antara pemerintah pusat dan daerah, atau bisa saja menjadi tanggungjawab pemerintah daerah. Keempat, pemerintah pusat dan daerah bisa saling *share* data penduduk miskin terutama untuk menghindari kesalahan pendataan supaya tidak tumpang tindih dan lebih memastikan ketepatan sasaran program. Kelima, data *longitudinal* yang dimiliki daerah bisa dipergunakan sebagai pedoman evaluasi kinerja penanggulangan kemiskinan daerah, dengan membandingkan kesejahteraan individual keluarga, sebelum dan setelah pelaksanaan program.

Alternatif ini sesungguhnya merupakan kelanjutan dari skema penanganan masalah kemiskinan seperti dipaparkan sebelumnya. Landasan utama alternatif adalah sudah munculnya *problem recognition* diantara para penyusun kebijakan. Intinya adalah pembagian wewenang dan tanggung jawab antara pemerintah pusat yang menangani masalah *chronic poor*, dan pemerintah daerah yang menangani masalah *transient poor*. Skema alternatif penanganan ini juga memperkuat komitmen

politik desentralisasi dan otonomi daerah. Pemerintah daerah bukan lagi ditempatkan sebagai pelaksana kegiatan pusat di daerah, tetapi lebih menempatkan pemerintah daerah sebagai mitra penanggulangan kemiskinan. Pemerintah Daerah diberi kewenangan dan keluasaan yang nyata untuk membangun sistem *good governance*-nya. Dengan skema ini, kebijakan penanggulangan kemiskinan akan lebih efektif, dan penurunan kemiskinan akan bisa lebih dipercepat. Dengan begitu, argumen Rondinelli (2007) bahwa salah satu tujuan strategis politik desentralisasi adalah mempercepat usaha-usaha penanggulangan kemiskinan, akan bisa diwujudkan.

Dari proposisi-proposisi yang dipaparkan pada bab sebelumnya, dapat digarisbawahi bahwa sesungguhnya komitmen pemerintah untuk menyusun kebijakan penanganan sebuah masalah publik yang efektif diawali dari pemahaman substansi permasalahan melalui pemastian indikatornya yang relevan, pengumpulan data sesuai dengan indikator, dan membuka data secara luas untuk memastikan ketepatan solusi dan sasaran pemanfaat.

### **6.3. Rekomendasi**

Dari kesimpulan penelitian yang telah dipaparkan, penelitian ini mengusulkan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

- a. Pengumpulan data *longitudinal* untuk mendapatkan data nyata kelompok penduduk *transient poor*. Ketersediaan data ini merupakan pintu masuk pengakuan adanya masalah *transient poverty*. Signifikan dengan hal tersebut, pemerintah melalui BPS

dan TNP2K harus melengkapi data agregat *cross-sectional* kemiskinan dengan data *longitudinal* khususnya untuk kelompok penduduk *transient poor*. Berpedoman dengan basis data *longitudinal*, masalah *transient poverty* akan bisa dieksplorasi lebih mudah sehingga penyusunan dan penyampaian *feedback* kepada para pihak yang terlibat dalam penyusunan kebijakan penanggulangan kemiskinan bisa lebih relevan dengan masalah tersebut. Pemahaman tentang fenomena *transient poverty* dan masalahnya yang berbeda dengan *chronic poverty* harus diperkuat di semua kementerian dan lembaga negara, serta pemerintah daerah. Bappenas adalah lembaga yang paling relevan untuk proses penguatan ini termasuk sosialisasinya di masyarakat. Dengan penguatan ini maka *problem recognition* semua pihak pada fenomena dan masalah *transient poverty* akan muncul, menguat, dan mampu menggerakkan komitmen penanganan masalah kelompok penduduk *transient poor*.

- b. Pelurusan bias persepsi Undang-undang Statistik Nomor 16 Tahun 1997. Data penduduk miskin *by name by address* harus terbuka dan mudah diakses oleh publik untuk mewujudkan prinsip *participatory governance* dalam hal penanganan masalah kemiskinan secara umum dan masalah *transient poverty* secara khusus. Data yang terbuka dan mudah diakses akan membuat semua pihak berpartisipasi untuk menghindari inclusion error dan exclusion error, program-program kemiskinan lebih tepat sasaran.

- c. Melakukan pemantauan perkembangan kesejahteraan kelompok penduduk *transient poor* melalui pengembangan Sistem Informasi Manajemen (SIM) Perkembangan Kesejahteraan. Komitmen BPS dan TNP2K untuk juga mengumpulkan dan mengelola data *longitudinal* penduduk miskin serta keterbukaan data statistik *by name by address* akan memberikan peluang bagi terbukanya inovasi penanganan masalah kemiskinan secara lebih efektif. Pendampingan dan pemahaman perkembangan kesejahteraan kelompok penduduk *transient poor* akan memberikan kontribusi signifikan pada pemilihan solusi, ketepatan sasaran, dan ketepatan manfaat. Data *longitudinal* dalam SIM dapat dipergunakan sebagai dasar penyusunan grafik perkembangan untuk monitoring dan evaluasi program sehingga dapat dilakukan penyesuaian-penyesuaian, pengembangan, pengurangan, penyempurnaan, pengakhiran dan/ atau penyusunan program baru yang lebih efektif. SIM Perkembangan Kesejahteraan penduduk *transient poor* juga akan membuka ruang partisipasi publik untuk memantau dan memastikan program-program penanganan khusus masalah *transient poverty* tepat solusi, tepat sasaran, dan tepat manfaat.
- d. Distribusi penanganan masalah kemiskinan. Penangan masalah kemiskinan sebaiknya didistribusikan. Sebagai salah satu perwujudan kebijakan otonomi daerah, kewenangan penanganan masalah kemiskinan bisa dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kewenangan dan tanggung jawab penanganan

kemiskinan secara nyata antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dapat dilakukan dengan berpedoman pada fokus masalah kemiskinan *chronic* dan *transient*. Penanganan khusus kelompok penduduk *chronic poverty* menjadi kewenangan dan perwujudan tanggung jawab negara dalam hal ini pemerintah pusat untuk mengatasi kemiskinan. Sementara kewenangan dan tanggung jawab penanganan masalah *transient poverty* diserahkan kepada pemerintah daerah. Survey dan pengelolaan data *longitudinal* bisa diserahkan kepada pemerintah daerah karena lebih mudah bagi daerah mengenali kelompok penduduk *transient poor*. Pemerintah daerah juga lebih mudah melakukan pendampingan dan memastikan efektivitas program-program penanganan khusus kelompok penduduk *transient poor*. Implementasi dari pembagian kewenangan ini akan menghasilkan dua data base. Pertama adalah data base yang dimiliki oleh pemerintah pusat melalui pengumpulan data *cross-sectional* yang menghasilkan data makro *chronic poverty*. Kedua adalah data base yang dimiliki oleh pemerintah daerah melalui pengumpulan data *longitudinal* yang menghasilkan data mikro *transient poverty*. Untuk keperluan efektivitas program-program penanggulangan kemiskinan, kedua data ini bisa di-*share*, disinkronkan, dan dipergunakan. Pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab kepada daerah selain merupakan pengejawantahan nyata kebijakan publik otonomi daerah, juga akan mempercepat penyelesaian masalah kemiskinan secara lebih efektif. Hal ini harus

didukung oleh *political will* pemerintah pusat untuk juga memindahkan alokasi anggaran nasional penanggulangan kemiskinan ke daerah. Melalui skema ini, pemerintah daerah akan memiliki tanggungjawab nyata menyelesaikan masalah *transient poverty*. Dokumen Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD) akan berisi dua tanggungjawab dan strategi, yaitu strategi mengimplementasikan program-program penanggulangan masalah kemiskinan pemerintah pusat dengan dana APBN dengan fokus *chronic poor* di satu sisi, dan strategi penanganan masalah kelompok penduduk *transient poor* dengan alokasi dana APBD di sisi lain.

- e. Secara kelembagaan, komitmen penanganan masalah *transient poverty* harus ditunjukkan oleh komitmen Badan Pusat Statistik (BPS) baik di pusat maupun daerah, Bappenas, Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), Bappeda dan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD). Sesuai dengan tugas pokok dan fungsi, Bappeda bisa ditunjuk sebagai koordinator pengumpulan data kelompok penduduk *transient poor* dengan metode *longitudinal*, analisis persoalan, dan penyusunan rencana program penanganan masalah *transient poverty*. Pengumpulan data ini bekerjasama dengan BPS daerah untuk memadukan, menselaraskan, dan menyempurnakan data kemiskinan. Dua jenis data ini selanjutnya digunakan sebagai landasan TNP2K dan Bappenas menyusun strategi

penanggulangan kemiskinan secara menyeluruh tingkat nasional yang mencakup penanganan khusus masalah *chronic poverty* dan penanganan khusus masalah *transient poverty*.

- f. Keterbukaan informasi dalam proses *agenda-setting* kebijakan penanggulangan kemiskinan. Sebagai proses paling awal dari seluruh rangkaian proses formulasi kebijakan publik, *agenda-setting* harus dilihat sebagai pintu masuk penanganan masalah publik. *Agenda-setting* adalah proses yang mengintegrasikan kaidah keilmuan dan *interest bargaining*. Ada banyak ruang yang belum terbuka untuk memahami proses ini sehingga kajian yang mendalam perlu terus dilakukan. Ilmu kebijakan publik akan menemukan jati dirinya dengan memperbanyak kajian-kajian di ranah formulasi khususnya *agenda-setting*. Proses-proses politik *agenda-setting* masih tertutup rapat di dalam *black box*. Kajian yang lebih mendalam masih sangat diperlukan untuk membuka kotak tersebut sehingga dihasilkan pemahaman yang utuh tentang proses *agenda-setting*.