

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Persoalan-persoalan yang menjadi masalah publik harus mendapat perhatian dan penanganan dari pemerintah selaku pelayan masyarakat. Kondisi tersebut mengharuskan pemerintah untuk mengambil keputusan dan merencanakan tindakan-tindakan secara bijak. Salah satu upayanya adalah dengan pembuatan kebijakan.

Kebijakan yang inovatif dan solutif sangat diperlukan dalam menyelesaikan permasalahan yang ada dalam masyarakat yang heterogen. Kepala daerah harus mampu membuat alternatif-alternatif yang positif dan mampu menggerakkan semua elemen masyarakat untuk terlibat dari mulai perencanaan sampai evaluasi kebijakan. Dengan demikian akan ada kontrol dan partisipasi yang kuat dari masyarakat.

Salah satu contoh kebijakan inovatif diluncurkan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta yaitu Program Gandeng-Gendong. Program Gandeng-Gendong merupakan suatu program pengentasan kemiskinan dengan mengedepankan pemberdayaan masyarakat dan potensi lokal. Program ini melibatkan Kota, korporasi, kampus, komunitas, dan kampung (5K) dalam implementasinya.

Berdasarkan hasil wawancara, ada beberapa alasan lahirnya Program Gandeng-Gendong. Pertama, karena adanya semangat *Segoro Amarto*. Jika

dibandingkan dengan DIY dan nasional angka kemiskinan di Kota Yogyakarta memang cukup rendah. Kepala Sub Bidang Ekonomi dan Keuangan Daerah BAPPEDA Kota Yogyakarta (Agustin, 2018) menyampaikan bahwa pada tahun 2017 DIY berada pada angka 13,02 persen, Nasional berada pada angka 10,96 persen, dan Kota Yogyakarta berada pada angka 7,64 persen. Akan tetapi dalam upaya pengentasan kemiskinan Pemerintah Kota Yogyakarta tidak ingin berhenti pada angka tersebut. Semangat *Segoro Amarto* (*Semangat Gotong Royong Agawe Majune Ngayogyakarta* atau semangat gotong royong menuju kemajuan Yogyakarta) mendorong Pemerintah Kota Yogyakarta untuk terus melakukan upaya pengentasan kemiskinan di Kota Yogyakarta.

Kedua, terkait perekonomian Kota Yogyakarta yaitu pertumbuhan ekonomi yang tinggi akan tetapi angka ratio gini juga cukup tinggi. Kepala Sub Bidang Ekonomi dan Keuangan Daerah BAPPEDA Kota Yogyakarta mengatakan bahwa pertumbuhan ekonomi Kota Yogyakarta tahun 2017 berada pada angka 5,24 persen. Angka tersebut selalu lebih tinggi daripada DIY kecuali pada tahun 2017. DIY pada tahun 2017 berada pada angka 5,26 persen. Hal ini disebabkan karena di Kulon Progo ada pembangunan bandara sehingga disana pertumbuhan ekonominya cukup pesat karena ada pekerjaan fisik. Akan tetapi pertumbuhan ekonomi ini juga diikuti dengan angka ratio gini yang cukup tinggi pula. Pada ada tahun 2016 Kota Yogyakarta berada pada angka 0,421 persen yang menandakan Kota Yogyakarta berada pada ketimpangan moderat (Agustin, 2018). Angka

pertumbuhan ekonomi yang tinggi tetapi gini ratio juga cukup tinggi, menandakan bahwa uang yang beredar di Kota Yogyakarta tidak sampai kepada masyarakat dengan 40% pendapatan yang rendah.

Adanya ketimpangan ekonomi disebabkan oleh empat faktor yaitu pertama, sulitnya akses masyarakat terhadap pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, air bersih dan sanitasi. Kedua, ketimpangan kualitas pekerjaan. Orang yang tidak atau kurang terampil akan berada atau terjebak pada pekerjaan dengan produktivitas dan upah yang rendah. Hal ini menyebabkan orang tersebut sulit naik kelas sosial. Ketiga, ketimpangan pendapatan dan aset. Timpangnya pendapatan menyebabkan kekayaan terkonsentrasi pada sekelompok kecil masyarakat. Keempat, ketiadaan jaminan sosial (bisnis.tempo.co, 2017)

Di Kota Yogyakarta, ketimpangan cenderung disebabkan oleh faktor ketimpangan kualitas pekerjaan yaitu kurang terampil dalam suatu pekerjaan sehingga menyebabkan orang tersebut berada pada pekerjaan dengan produktivitas dan upah yang rendah. Hal ini menyebabkan orang tersebut sulit naik kelas sosial. Kondisi ini juga berdampak pada ketidakmampuan masyarakat Kota Yogyakarta untuk turut andil dalam pergerakan ekonomi di Kota Yogyakarta sehingga pendapatan atau kekayaan hanya terkonsentrasi pada sekelompok kecil masyarakat yang memiliki *hardskill* dan *softskill* yang lebih mumpuni.

Ketiga, Ketua Komisi B DPRD Kota Yogyakarta (Khoiri, 2019) menyatakan bahwa Program Gandeng-Gendong merupakan arah kebijakan walikota dan wakil walikota terpilih. Salah satu aspek arah kebijakannya adalah meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Oleh karena itu dirumuskan satu slogan bernama Gandeng-Gendong (semangat partisipatif dan gotong royong).

Dengan demikian lahirlah Program Gandeng-Gendong (menggandeng dan menggendong). Pemerintah kota, komunitas, kampus, korporasi, dan kampung harus bersinergi mensukseskan program ini sesuai dengan perannya masing-masing yang sudah diatur dalam Peraturan Walikota tentang Program Gandeng-Gendong. 5K harus mampu menggandeng dan menggendong masyarakat yang berada pada 40 % pendapatan rendah, khususnya masyarakat miskin.

Salah satu contoh wilayah di Kota Yogyakarta yang memiliki masyarakat miskin yang cukup banyak adalah wilayah Gondokusuman dan Gondomanan. Wilayah ini memiliki angka pertumbuhan ekonomi yang tinggi akan tetapi persentase penduduk desil 1 sampai 4 juga tinggi (Agustin, 2018). Hal ini menandakan bahwa masyarakat di wilayah tersebut tidak mampu turut andil dalam pergerakan ekonomi yang ada di Gondokuman dan Gondomanan yang didominasi dengan perkantoran. Wilayah lainnya yaitu yang berada dibantaran sungai dan sisi selatan kota Yogyakarta yang dipisahkan rel kereta api.

Program Gandeng-Gendong berpegang pada arah pembangunan Provinsi DIY tahun 2017-2022 yaitu menggunakan kebudayaan untuk mengatasi kemiskinan dan penguatan ekonomi berbasis sumber daya local (bppm.jogjaprov.go.id, 2018). Program Gandeng-Gendong merupakan perwujudan dari *Segoro Amarto*, yaitu sebuah gerakan kemandirian masyarakat yang mengedepankan nilai-nilai budaya lokal. Gerakan *Segoro Amarto* adalah gerakan yang diinisiasi oleh Sultan Hamengkubowono X , diluncurkan pada 24 Desember 2010 dan pertama kali direspon oleh Kota Yogyakarta (<https://www.antaranews.com>, 2010). Gerakan *Segoro Amarto* (semangat bersama untuk mewujudkan Kota Yogyakarta yang berkemajuan) berlandaskan empat pilar yaitu kedisiplinan, kepedulian social, gotong royong, dan kemandirian (bppm.jogjaprov.go.id, 2018). Pada program Gandeng Gendong ini menjiwai pilar kemandirian dan gotong royong.

Program Gandeng-Gendong adalah gerakan bersama yang melibatkan lima elemen yakni kota, kampus, komunitas, korporasi, dan kampung (<http://jogja.tribunnews.com>, 2018). Program ini memperkuat implementasi dari model *Segoro Amarto* yang telah ada. Pengentasan kemiskinan ini berbasis pemberdayaan masyarakat dengan melihat potensi lokal yang ada. Dengan adanya sinergi yang kuat antar lima elemen yang terlibat maka dapat mempercepat pengentasan kemiskinan di Kota Yogyakarta.

Program Gandeng Gendong diperkuat dengan 4 landasan hukum utama yaitu Peraturan Daerah No 11 Tahun 2017 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Yogyakarta Tahun 2017-2022, Rencana Strategis BAPPEDA Kota Yogyakarta Tahun 2017-2022, Peraturan Daerah Nomor 23 tahun 2009 Tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kota Yogyakarta, Peraturan Walikota Tentang Program Gandeng-Gendong.

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa munculnya sebuah kebijakan publik adalah karena adanya sebuah permasalahan yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Permasalahan-permasalahan yang timbul dimasyarakat pun multidimensional, seperti permasalahan pada sektor pendidikan, kesehatan, budaya, ekonomi, politik, dan lain-lain. Permasalahan tersebut harus segera diselesaikan agar masyarakat dapat hidup secara layak.

Pembuatan kebijakan publik memiliki beberapa tahapan. Tahapan-tahapan atau proses pembuatan kebijakan public tersebut biasa disebut dengan *Policy Cycle*. Tahapannya adalah *Agenda Setting*, *Policy Formulation*, *Decision Making*, *Policy Implementation*, dan *Policy Evaluation*. Adanya proses panjang ini menunjukkan bahwa proses pembuatan kebijakan publik bukan proses yang sederhana melainkan suatu proses yang banyak melibatkan berbagai macam faktor dan aktor.

Tahap dasar yang krusial dan strategis dari keseluruhan tahapan pembuatan kebijakan adalah *agenda setting*. *Agenda setting* secara sederhana

dapat disebut sebagai penyusunan agenda atau pengenalan terhadap masalah-masalah. *Agenda setting* menjadi sangat krusial karena hanya setelah masalah-masalah yang ada dimasyarakat selesai difilter, didefinisikan dan diidentifikasi dengan baik, maka perencanaan kebijakan dapat dirumuskan atau disusun (Winarno, 2012). Sehingga penelitian terhadap Program Gandeng-Gendong ini difokuskan kepada tahap *agenda setting*. Masyarakat luas perlu mengetahui lebih mendalam terkait masalah-masalah di Kota Yogyakarta yang kemudian masuk pada tahap agenda setting dan selanjutnya menghasilkan sebuah kebijakan publik yaitu berupa Program Gandeng-Gendong yang inovatif dan mengusung semangat budaya lokal tersebut.

Program Gandeng-Gendong menarik untuk diteliti karena merupakan program inovatif yang mengutamakan pemberdayaan masyarakat, budaya dan potensi lokal. Kota Yogyakarta meluncurkan program ini semata-mata bukan hanya untuk percepatan pengentasan kemiskinan, akan tetapi juga untuk menguatkan kembali kearifan dan potensi lokal. Hal lain yang juga penting dari Program Gandeng-Gendong ini adalah adanya sinergi dari lima elemen dalam upaya penurunan angka kemiskinan di Kota Yogyakarta.

Alasan peneliti mengambil lokasi penelitian di Kota Yogyakarta terkait Program Gandeng-Gendong ini karena, pertama, Kota Yogyakarta adalah yang pertama dalam merespon induk dari Program Gandeng Gendong yaitu Model *Segoro Amarto* dan yang pertama dalam mengimplementasikan Program

Gandeng-Gendong. Kedua, Program ini selaras dengan salah satu misi Kota Yogyakarta yaitu “Meningkatkan Kesejahteraan Dan Keberdayaan Masyarakat”. Ketiga, upaya penurunan angka kemiskinan melalui pemberdayaan masyarakat, budaya, dan potensi lokal juga semakin membuat menarik program ini untuk diteliti, dengan kata lain secara bersamaan angka kemiskinan akan menurun dan kebudayaan masyarakat akan semakin menguat kembali.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah dijelaskan, maka batasan masalah dalam penelitian ini adalah :

Bagaimana proses *Agenda Setting* Program Gandeng-Gendong Kota Yogyakarta tahun 2018?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang sudah dijelaskan, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan proses *Agenda Setting* Program Gandeng-Gendong Kota Yogyakarta tahun 2018.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan terutama dalam mempelajari *Agenda Setting* dalam sebuah pembuatan kebijakan serta penelitian ini dapat menjadi acuan bagi penelitian dengan tema yang sama dimasa yang akan datang.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini adalah sebagai masukan bagi *stakeholder* yang terlibat dan menangani *agenda setting* pada proses pembuatan kebijakan khususnya Pemerintah Kota Yogyakarta dalam hal pengentasan kemiskinan di Kota Yogyakarta kedepannya. Selain itu, sebagai salah satu bahan yang dapat digunakan untuk evaluasi Pemerintah Kota Yogyakarta dikemudian hari.

E. Literature Review

Literature review adalah uraian singkat yang berisi temun-temuan terkait topik yang sama yang telah diteliti sebelumnya yang dapat digunakan sebagai bahan acuan untuk dijadikan landasan kegiatan penelitian untuk menyusun kerangka pemikiran yang jelas dari perumusan masalah yang ingin diteliti. Dengan adanya *literature review* ini maka diharapkan tidak ada persamaan

dengan penelitian sebelumnya sehingga dapat memunculkan keterbaharuan dari penelitian yang akan dilakukan.

Berikut ini adalah beberapa *literature review* yang digunakan peneliti dalam menunjang penelitian ini antara lain pertama penelitian Eki Darmawan dan Achmad Nurmandi tahun 2015 yang berjudul *Agenda Setting* Dalam Perencanaan Pembangunan Perbatasan Di Kepulauan Riau Tahun 2015 dapat disimpulkan bahwa penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa adanya permasalahan pada infastruktur dasar dan adanya permasalahan politik para aktor yaitu koordinasi dan komitmen yang masih rendah dalam pembangunan ini (Darmawan, 2015).

Kedua, penelitian Maman, Dede Sri Kartini, Neneng Yani Yuningsih tahun 2016 yang berjudul *Agenda Setting* Dalam Proses Pembentukan Kabupaten Bandung Barat dapat disimpulkan bahwa penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa ada kepentingan yang dibawa oleh elit politik untuk mendapat keuntungan dan penguasaan terhadap proyek pembangunan (Maman, 2016)

Ketiga, penelitian Nabila Choirunisa tahun 2018 yang berjudul *Analisa Agenda Setting* Dalam Proses Perumusan Program Desa Layak Anak (Studi Di Desa Panggungrejo, Kabupaten Pringsewu) dapat disimpulkan bahwa penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa adanya hambatan yaitu berupa kurangnya keahlian dan pengetahuan Pemerintah Desa

Panggunharjo sebagai aktor utama perumusan program desa layak anak (Choirunisa, 2018)

Keempat, penelitian Talitha Andwi Aswari Tahun 2015 yang berjudul *Agenda Setting One Village One Product (OVOP)* Kabupaten Bantul dapat disimpulkan bahwa penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengidentifikasian masalah dilakukan oleh Bappeda Bantul dan program ini mendapat dukungan penuh dari semua fraksi di DPRD Bantul (Aswari, 2015)

Kelima, penelitian Djonet Santoso tahun 2017 yang berjudul *Penanganan Transient Poverty : Diskursus Agenda Setting Dalam Proses Formulasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan* dapat disimpulkan bahwa penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penduduk *transient poor* berada di luar skema kebijakan penanggulangan kemiskinan dan tidak termasuk dalam prioritas *agenda setting* (Santoso D. , 2017)

Keenam, penelitian Iyaji Kolbinur tahun 2016 yang berjudul *Analisis Kebijakan Pelestarian Damar Di Kabupaten Pesisir Barat (Studi Terhadap Agenda Setting Damar Sebagai Usaha Perlindungan Dan Peningkatan Kesejahteraan Petani Damar)* dapat disimpulkan bahwa penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses pembuatan kebijakan ini sudah berjalan secara ideal dan memenuhi nilai-nilai

kebijakan. Pemerintah juga berperan aktif dalam penentuan masalah, akan tetapi partisipasi masyarakat masih lemah (Kolbinur, 2017)

Ketujuh, penelitian Putu Nomy Yashinta tahun 2017 yang berjudul *Peran Media Dalam Agenda Setting Dalam Permasalahan Transportasi Di Jakarta* dapat disimpulkan bahwa penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa media membantu memunculkan masalah ke permukaan dan mampu secara efektif mengubah isu menjadi agenda yang diprioritaskan (Yasintha, 2017)

Kedelapan, penelitian Anang Dwi Santoso tahun 2014 yang berjudul *Disabilitas Dan Bencana (Studi Tentang Agenda Setting Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana Inklusif Bagi Penyandang Disabilitas Di Kabupaten Klaten, Jawa Tengah, Indonesia)* dapat disimpulkan bahwa penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *problem stream* diawali dengan adanya persaingan permasalahan ini dengan permasalahan yang lain agar mendapat prioritas dari pemerintah dengan hasil akhirnya adalah kebijakan yang berbasis *right on* dan *charity based*. Dalam *political stream*, aktor yang terlibat menganggap bahwa kebijakan pengurangan risiko bencana yang tepat adalah berbasis *right on* (Santoso A. D., 2014)

Kesembilan, penelitian Muhlis Madani tahun 2011 yang berjudul *Agenda Setting Pengelolaan Sampah Pasar Di Kota Makasar* dapat disimpulkan bahwa penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan

bahwa yang mendasari program pengelolaan sampah di kota makasar ini adalah kurangnya penyediaan sarana dan prasarana untuk masalah persampahan serta rendahnya kesadaran pedagang dan partisipasi dalam proses pembuatan kebijakan (Madani, 2011)

Kesepuluh, penelitian Muhammad Abdul Afif tahun 2018 yang berjudul *Agenda Setting* Program Jemput Bola Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Yogyakarta Dalam Rangka Peningkatan Pelayanan Kependudukan Masyarakat Tahun 2014-2015 (Studi Kasus Pengurusan Pelayanan Akta Kelahiran) dapat disimpulkan bahwa penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *problem stream* terlihat karena adanya data kepemilikan akta masih jauh dari target dan peran masyarakat ekonomi menengah kebawah masih rendah dalam mengurus dokumen ini. Pada aspek *policy stream*, kebijakan sudah cukup efektif dengan adanya kebijakan dalam Rencana Kerja Tahunan dan APBD. Selanjutnya dari aspek *politic stream*, kebijakan telah dibahas dan diusulkan bersama lembaga eksekutif dan legislatif sehingga dapat dijalankan meskipun ada pemangkasan anggaran dari pagu yang diusulkan (Afif, 2018)

Tabel. 1

Literature Review

No	Judul	Penulis	Kesimpulan/Temuan
1	Agenda Setting Dalam Perencanaan Pembangunan Perbatasan Di Kepri	Eki Darmawan dan Achmad Nurmandi Tahun 2015	Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Penelitian menunjukkan hasil bahwa : Pertama, adanya permasalahan

	Tahun 2015		<p>pada infastruktur dasar yang menyebabkan wilayah di perbatasan KEPRI menjadi terisolasi dari sekitarnya dan memilki aksesibilitas yang rendah.</p> <p>Kedua, ada permasalahan politik yaitu berupa partisipasi, koordinasi, dan komitmen para aktor yang masih rendah dalam pembangunan.</p> <p>Ketiga, dalam pembangunan ini ada beberapa prioritas yakni pengembangan industri, pariwisata, pengelolaan hasil laut, dan peningkatan layanan publik.</p>
2	Agenda Setting Dalam Proses Pembentukan Kabupaten Bandung Barat	Maman, Dede Sri Kartini, Neneng Yani Yuningsih Tahun 2016	<p>Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Penelitian menunjukkan hasil bahwa : dalam proses pembentukan Kabupaten Bandung Barat pada tahun 2007, kepentingan yang dibawa oleh elit politik untuk memperoleh kekuasaan sangatlah kental. Mereka berlomba-lomba untuk mendapatkan keuntungan baik berupa jabatan maupun penguasaan terhadap proyek pembangunan.</p>
3	Analisis Agenda Setting Dalam Proses Perumusan Program Desa Layak Anak (Studi Di Desa Panggungrejo, Kabupaten Pringsewu)	Nabila Choirunisa Tahun 2018	<p>Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Penelitian menunjukkan hasil bahwa : dalam proses <i>agenda setting</i> program desa layak anak terdapat hambatan yaitu berupakurangnya keahlian dan pengetahuan pemerintah Desa Panggungharjo sebagai aktor utama. Untuk mengatasi masalah ini koordinasi dengan</p>

			L-PAMAS dan Dinas PPPAP dan KB semakin diperkuat.
4	Agenda Setting Program One Village One Product (OVOP) Kabupaten Bantul	Talitha Andwi Aswari, Awang Darumurti, Kurnia Rifqi febrian Tahun 2015	Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Penelitian menunjukkan hasil bahwa : dari segi <i>problem stream</i> , pengidentifikasian masalah dilakukan oleh BAPPEDA Bantul dan isu kemiskinan lah yang menjadi prioritas. Sedangkan pada <i>politic stream</i> , program ini mendapatkan dukungan penuh dari semua fraksi di DPRD Bantul.
5	Penanganan Transient Poverty : Diskursus Agenda-Setting Dalam Proses Formulasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan	Djonet Santoso Tahun 2017	Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Penelitian menunjukkan hasil bahwa : penduduk <i>transient poor</i> berada di luar skema kebijakan penanggulangan kemiskinan dan tidak masuk dalam prioritas <i>agenda setting</i> . Hal ini terlihat dari tidak adanya <i>problem stream</i> , <i>policy stream</i> , dan <i>politic stream</i> pada kasus ini.
6	Analisis Kebijakan Pelestarian Damar Di Kabupaten Pesisir Barat (Studi Terhadap Agenda Setting Damar Sebagai Usaha Perlindungan Dan Peningkatan Kesejahteraan Petani Damar)	Iyaji Kolbinur Tahun 2016	Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Penelitian menunjukkan hasil bahwa : proses pembuatan kebijakan ini sudah berjalan secara ideal dan memenuhi nilai-nilai kebijakan. Pemerintah juga berperan aktif dalam penentuan masalah, akan tetapi partisipasi masyarakat masih lemah sehingga perlu digerakkan lagi agar kebijakan dapat berjalan dengan baik dan masyarakat memiliki rasa tanggungjawab bersama dalam

			pelaksanaan kebijakan.
7	Peran Media Dalam Agenda Setting Dalam Permasalahan Transportasi Di Jakarta	Putu Nomy Yashinta Tahun 2017	Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Penelitian menunjukkan hasil bahwa : peran media dalam membentuk opini masyarakat sangatlah kuat. Media membantu memunculkan masalah ke permukaan dan mampu secara efektif mengubah isu menjadi agenda yang diprioritaskan.
8	Disabilitas Dan Bencana (Studi Tentang Agenda Setting Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana Inklusif Bagi Penyandang Disabilitas Di Kabupaten Klaten, Jawa Tengah, Indonesia)	Anang Dwi Santoso, Irwan Noor, Mochamad Chazienul Ulum Tahun 2014	Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Penelitian menunjukkan hasil bahwa : pertama, <i>problem stream</i> diawali dengan adanya persaingan permasalahan ini dengan permasalahan yang lain agar mendapat prioritas dari pemerintah dengan hasil akhirnya adalah kebijakan yang berbasis <i>right on</i> dan <i>charity based</i> . Kedua, dalam <i>politic stream</i> , actor yang terlibat menganggap bahwa kebijakan pengurangan risiko bencana yang tepat adalah berbasis <i>right on</i> .
9	Agenda Setting Pengelolaan Sampah Pasar Di Kota Makasar	Muhlis Madani Tahun 2011	Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Penelitian menunjukkan hasil bahwa : yang mendasari program pengelolaan sampah di kota makasar ini adalah kurangnya penyediaan sarana dan prasarana untuk masalah persampahan serta rendahnya kesadaran pedagang dan partisipasi dalam proses pembuatan kebijakan.

10	Agenda Setting Program Jemput Bola Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Yogyakarta Dalam Rangka Peningkatan Pelayanan Kependudukan Masyarakat Tahun 2014 - 2015 (Studi Kasus Pengurusan Pelayanan Akta Kelahiran)	Muhammad Abdul Afif tahun 2018	Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Penelitian menunjukkan hasil bahwa : <i>problem stream</i> terlihat karena adanya data kepemilikan akta masih jauh dari target dan peran masyarakat ekonomi menengah kebawah masih rendah dalam mengurus dokumen ini. Pada aspek <i>policy stream</i> , kebijakan sudah cukup efektif dengan adanya kebijakan dalam Rencana Kerja Tahunan dan APBD. selanjutnya dari aspek <i>politic stream</i> , kebijakan telah dibahas dan diusulkan bersama lembaga eksekutif dan legislatif sehingga dapat dijalankan meskipun ada pemangkasan anggaran dari pagu yang diusulkan.
----	--	--------------------------------	---

Berdasarkan *literature review* yang telah diijelaskan diatas, penelitian ini memiliki perbedaan dengan studi terdahulu. Pada studi terdahulu penelitian berkaitan dengan perencanaan pembuatan suatu wilayah dan penyelesaian masalah-masalah social yang bersifat parsial sedangkan pada penelitian ini merupakan program inovatif yang mengutamakan partisipasi dan sinergi di setiap elemen masyarakat, potensi lokal, dan kebudayaan dalam upaya penyelesaiannya.

F. Kerangka Dasar Teori

1. Teori Kebijakan Publik

a. Pengertian Kebijakan Publik

Salah satu pendorong munculnya kebijakan publik adalah adanya kebutuhan-kebutuhan dan permasalahan-permasalahan yang ada pada masyarakat. Untuk memenuhi dan menyelesaikan hal itu pemerintah perlu mengambil kebijakan-kebijakan tertentu secara tepat. Oleh karena itu peran aktor-aktor dan faktor-faktor dalam proses pembuatan kebijakan publik sangatlah berpengaruh penting.

Kebijakan public (*public policy*) merupakan tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencapai tujuan bersama yang telah disepakati. Kebijakan publik dibuat untuk kepentingan yang berorientasi pada kebaikan publik seperti kesejahteraan, ketertiban, keamanan, serta penyelesaian masalah-masalah publik lainnya dalam bermasyarakat. Keberadaan kebijakan publik penting karena ini adalah tugas pemerintah sebagai pelayan masyarakat yang harus merumuskan alternatif-alternatif tindakan dalam pelayanan masyarakat yang lebih baik. Istilah kebijakan banyak digunakan dalam kehidupan sehari-hari namun sering dipertukarkan dengan tujuan (*goals*), program, keputusan (*decision*), *standard*, proposal, dan *grand design* (Jones, 1984) dalam (Winarno, 2012).

Berikut ini adalah beberapa definisi kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ahli :

- 1) Definisi kebijakan publik yang dikemukakan oleh oleh (Thomas R. Dye, 1975) dalam (Anggara, 2014) yaitu “ *is whatever government choose to do or not to do* ” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Dalam definisi ini menegaskan bahwa kebijakan publik adalah tentang tindakan nyata dari pemerintah. Selain itu keputusan pemerintah untuk diam dan tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena hal itu juga menimbulkan pengaruh atau dampak pada masyarakat.
- 2) Menurut (Chiff J.O Udaji,1981) dalam (Wahab, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, 2008) telah mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*An sanctioned course of action addressed to particular problem or group of related problems that affect society at large* ” (Suatu tindakan bersangsi yang mengarah pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan mempengaruhi sebagian besar masyarakat). Dalam definisi ini menegaskan bahwa kebijakan publik itu berlandaskan hukum dan bersifat memaksa. Hal ini bertujuan agar terwujud ketertiban dalam implementasinya.
- 3) Menurut (Anderson, 1975) dalam (Winarno, 2012) yaitu arah tindakan yang memiliki tujuan yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah

aktor dalam mengatasi suatu permasalahan. Konsep ini memiliki beberapa implikasi, yaitu pertama fokus orientasi kebijakan publik adalah pada tujuan. Kedua, kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah bukan keputusan perorangan. Ketiga, kebijakan merupakan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara seperti mengatur perdagangan, mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah namun masyarakat secara keseluruhan. Keempat, kebijakan publik bersifat positif dan negatif.

- 4) Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 4 Tahun 2007, kebijakan Publik adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga pemerintahan untuk mengatasi permasalahan, melakukan kegiatan, atau untuk mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak.
- 5) Menurut (Suharto, 2005) Fokus kajian analisis kebijakan diantaranya adalah definisi masalah yang menimbulkan adanya suatu kebijakan, implementasi kebijakan, dan dampak atau akibat-akibat yang muncul dari adanya kebijakan tersebut. Hal ini menegaskan bahwa kebijakan merupakan tindakan dalam jangka waktu yang lama, dimulai dari identifikasi sampai evaluasi harus dilakukan dengan sebaik-baiknya.

Terdapat banyak definisi kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ahli. Masing-masing definisi tersebut menjabarkan ruang lingkup yang berbeda-beda namun masih dalam maksud yang sama. Namun demikian, hal penting yang harus diingat dalam mendefinisikan kebijakan publik adalah bahwa definisi tersebut mencakup arah tindakan atau apa yang dilakukan, dan tidak semata-mata menyangkut usulan tindakan.

Dari beberapa pengertian yang dikemukakan oleh para ahli, dapat disimpulkan bahwa:

- 1) Kebijakan publik mempunyai sasaran dan suatu tujuan tertentu
- 2) Kebijakan publik merupakan tindakan-tindakan pemerintah
- 3) Kebijakan publik dilakukan pemerintah sebagai pelayan masyarakat
- 4) Kebijakan public selalu berlandaskan perundang-undangan yang bersifat memaksa

b. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan kegiatan yang kompleks, melibatkan banyak unsur yang harus dikaji terlebih dahulu. Dengan kata lain, pembuatan kebijakan publik merupakan agenda yang krusial, tidak serta merta keluar begitu saja atas kehendak perorangan. Berikut ini merupakan tahap-tahap kebijakan publik menurut (Dunn, 1999) dalam (Winarno, 2012) :

Gambar. 1

Tahap-Tahap Kebijakan Publik



Menurut Dunn, ada lima tahapan dalam proses kebijakan. Untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik maka beberapa ahli politik membagi proses penyusunan kebijakan public ke dalam beberapa tahap, yaitu :

1) Penyusunan Agenda

Dalam tahap ini terjadi pengidentifikasian yang mendalam tentang masalah publik. Masalah-masalah yang banyak terjadi di masyarakat berkompetensi untuk bisa masuk dalam agenda kebijakan dan yang menjadi prioritas dalam agenda publik berhak mendapat alokasi sumber daya publik yang lebih diprioritaskan daripada isu publik yang lain. Tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan. Hanya isu yang terpilih yang akan dibahas lebih lanjut untuk dibuatkan kebijakan. Oleh karena itu penyusunan agenda

adalah tahap yang strategis dan penting agar pemerintah tidak salah langkah dalam membuat kebijakan.

2) Formulasi Kebijakan

Masalah-masalah yang sudah masuk ke agenda kebijakan kemudian akan dibahas oleh para pembuat kebijakan untuk dicari pemecah masalah terbaik. Pemecahan masalah ini berupa berbagai alternatif kebijakan yang ada. Masing-masing alternatif bersaing agar terpilih sebagai kebijakan yang diambil untuk pemecahan masalah tersebut. Pada tahap ini para aktor akan berperan aktif dalam pengusulan pemecahan masalah yang dianggap terbaik.

3) Adopsi Kebijakan

Pada tahap ini, alternative yang sudah terpilih akan diadopsi dengan dukungan mayoritas legislatif, konsensus antara direktur atau keputusan pengadilan. Legitimasi ini bertujuan agar ada kekuatan yang mendukung kebijakan ini sehingga akan ada tanggungjawab bersama dalam implementasinya kelak.

4) Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. Dalam tahap ini juga akan terjadi dinamika dukungan ataupun penolakan oleh implementators. Tanpa adanya implementasi kebijakan, maka kebijakan yang sudah

dirumuskan tadi akan menjadi sia-sia karena tidak ada upaya nyata penyelesaian masalahnya.

5) Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini akan diadakan penilaian terkait substansi, implementasi dan dampak yang muncul atas kebijakan yang sudah diimplementasikan. Oleh karena itu perlu ditentukan kriteria-kriteria yang dijadikan untuk tolak ukur penilaian keberhasilan sebuah kebijakan. Evaluasi dilakukan disetiap tahap dalam proses kebijakan. Dengan demikian, jika ada kesalahan ataupun kurang disetiap tahap akan terlihat dan dapat diperbaiki. Hal ini berguna untuk *stakeholder* sebagai salah satu pedoman dalam merencanakan alternatif tindakan selanjutnya.

c. Prinsip-Prinsip Kebijakan Publik

Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 4 tahun 2007 Tentang Pedoman umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah, ada enam prinsip dalam penyusunan kebijakan public, yaitu :

1) Benar dalam Berproses

Proses penyusunan kebijakan publik harus dilakukan secara transparan, melibatkan aktor-aktor yang bersangkutan dengan kebijakan tersebut, dan dapat dipertanggungjawabkan.

2) Benar Secara Isi

Isi kebijakan harus sesuai dengan permasalahan yang sudah diidentifikasi dan masuk agenda kebijakan yang sudah disepakati, serta tidak bertentangan dengan kebijakan yang lebih tinggi ataupun setara.

3) Benar Secara Politik Etik

Yaitu dapat menjadi alternatif yang memenuhi kebutuhan pihak-pihak yang terkait dan menerapkan prinsip-prinsip *Good Governance*, sehingga proses penyusunan kebijakan berlangsung secara beretika.

4) Benar Secara Hukum

Yaitu bahwa kebijakan benar-benar merupakan norma-norma dan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat yang memberikan batasan dan sanksi yang tegas bagi pelanggar. Selain itu juga berkeadilan di depan hukum, tidak ada pembedaan.

5) Benar Secara Manajemen

Yaitu bahwa isi kebijakan harus bersifat sistematis, dapat dilaksanakan oleh siapa pun walaupun bukan pemerintah selaku pembuat, namun

pemerintah tetap mengontrol serta memiliki dampak yang dapat diukur dengan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan.

6) Benar Secara Bahasa

Yaitu bahwa kebijakan publik yang berlaku di Negara Indonesia harus menggunakan bahasa Indonesia yang baku, baik dan benar selaku bahasa persatuan.

d. Bentuk-Bentuk Kebijakan Publik

Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 4 tahun 2007 Tentang Pedoman umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah, bentuk kebijakan publik dibagi menjadi dua, yaitu :

1) Peraturan yang terkodifikasi secara formal dan legal

Yaitu terdiri dari perundang-undangan. Hal ini sesuai dan telah diatur dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Serta Peraturan Pelaksana Pendukung Lainnya.

2) Pernyataan pejabat publik di depan publik

Yaitu pernyataan dari pejabat publik, dapat berupa pidato tertulis maupun lisan, pernyataan kepada media massa di hadapan publik serta pernyataan-pernyataan publik lainnya.

2. Teori Agenda Setting

a. Pengertian Agenda Setting

Pada tahap *agenda setting* terjadi pengidentifikasian yang mendalam tentang masalah yang ada pada masyarakat. Dari sekian banyak masalah yang ada di masyarakat akan diidentifikasi yang masuk dalam kategori masalah publik. Masalah-masalah yang banyak terjadi di masyarakat berkompetensi untuk bisa masuk dalam agenda kebijakan dan yang menjadi prioritas dalam agenda kebijakan berhak mendapat alokasi sumber daya publik yang lebih diprioritaskan daripada isu publik yang lain, karena tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan (Dunn, 1999) dalam (Aswari, 2015). Hanya isu yang terpilih yang akan dibahas lebih lanjut untuk dibuatkan kebijakan. Oleh karena itu penyusunan agenda adalah tahap yang strategis dan penting agar pemerinstah tidak salah langkah dalam membuat kebijakan. Dibutuhkan kecermatan dan ketelitian *policy maker* dalam menemukan isu publik yang menjadi masalah publik dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik yang kemudian masuk dalam agenda kebijakan (Aswari, 2015). Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa poin penting dalam tahap *agenda setting* adalah memaknai apa yang disebut dengan masalah publik dan penentuan prioritas dalam agenda publik.

Suatu masalah dapat dikatakan sebagai masalah publik jika ada orang atau kelompok yang menggerakkan ke arah tindakan guna mengatasi masalah

tersebut agar dapat terselesaikan dengan baik. Dengan kata lain masalah dapat menjadi masalah publik jika masalah tersebut diartikulasikan. Dilihat dari akibat tindakan yang dilakukan oleh individu tersebut memiliki dampak yang luas pada orang-orang yang secara tidak langsung terlibat, maka tindakan tersebut telah bersinggungan dengan masalah publik. Dengan demikian, masalah publik adalah masalah-masalah yang memiliki dampak yang luas dan mencakup konsekuensi-konsekuensi bagi orang-orang yang secara tidak langsung terlibat (Jones, 1984) dalam (Winarno, 2012).

Pendapat tersebut sesuai dengan yang dikemukakan oleh Mark E. Rushefky yang mengatakan bahwa ada dua proses penting dalam mengidentifikasi suatu masalah, yaitu (Rushefky, 1990) dalam (Winarno, 2012):

a) Persepsi

Yaitu penerimaan dari suatu peristiwa yang memiliki konsekuensi terhadap orang maupun kelompok.

b) Definisi

Yaitu interpretasi dari peristiwa-peristiwa tersebut, memberinya makna dan membuatnya jelas.

Untuk lebih jelasnya mengapa suatu masalah dianggap masalah publik sedangkan masalah-masalah lain tidak dianggap sebagai masalah publik,

Charles O. Jones membuat dua tipe masalah publik (Jones, 1984) dalam (Winarno, 2012) yakni :

- a) Adanya perhatian kelompok dan warga kota yang terorganisasi yang bertujuan untuk melakukan tindakan
- b) Masalah-masalah tersebut tidak bisa diselesaikan secara individual, tetapi kurang terorganisasi dan kurang mendapat dukungan

Pendapat Charles tersebut menegaskan bahwa suatu masalah bisa masuk ke agenda pemerintahan atau tidak, itu bergantung pada dukungan pihak-pihak yang berkepentingan terhadap masalah tersebut. Jika suatu masalah publik mendapat dukungan yang luas di kalangan masyarakat dan kelompok kepentingan terhadap masalah tersebut mengorganisasikan diri seperti melakukan demonstrasi, maka besar kemungkinan masalah tersebut akan masuk dalam agenda pemerintah.

b. Three Stream Theory Dalam Agenda Setting

Salah satu ahli kebijakan yang mengembangkan model *agenda setting* adalah John Kingdon. Konsep yang dikembangkan dikenal dengan *multiple streams framework*. Dalam konsep tersebut digambarkan analisis pengambilan keputusan atau kebijakan publik, yang meliputi tiga aspek yang dikenal dengan Three Stream Theory (Jr, 2012) dalam (Aswari, 2015), yaitu :

1) *Problem Stream*

Problem Stream merupakan penjelasan terkait hal-hal yang menjadi perhatian banyak orang/massa yang bisa mempengaruhi hidup khalayak. Pada tahap ini terjadi pemetaan terhadap masalah-masalah yang ada baik masalah yang masih dianggap ringan sampai masalah yang dianggap sudah darurat. Arus masalah ini merujuk pada persepsi masalah public yang membutuhkan respon dari pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.

2) *Policy Stream*

Policy Stream merupakan arus kebijakan yang merujuk pada pemecahan masalah atau solusi yang ditawarkan oleh peneliti, pakar kebijakan, ataupun para pembuat kebijakan dalam menanggapi persoalan yang ada. Dalam arus ini akan banyak solusi yang di munculkan dan digali lebih mendalam dan selanjutnya akan di persempit untuk menentukan pilihan.

3) *Politik Stream*

Politik Stream dipengaruhi oleh banyak faktor diantaranya partai mayoritas yang ada di DPR/DPRD, pergantian pejabat, kampanye-kampanye yang bersifat menekan yang dilakukan oleh kelompok kepentingan, referendum publik.

Ketiga arus di atas bergerak pada konsentrasi yang berbeda. Setiap arus akan menggiring masalah publik menuju masalah kebijakan sampai

akhirnya akan ada solusi yang ditetapkan di akhir sebagai *problem solving* yaitu berupa kebijakan. Dengan demikian, ketiga arus tersebut merupakan hal yang krusial dalam *agenda setting*.

c. Metode Agenda Setting

Mengidentifikasi masalah-masalah publik dalam proses *agenda setting* dapat dilakukan dengan beberapa metode (Pribadi, 2013) dalam (Aswari, 2015), yaitu :

1) Back Of The Envelope Calculation

Metode ini adalah metode yang menggunakan penghitungan kasar. Masalah yang ditemui di media massa baik elektronik maupun cetak, ataupun ditemui di tempat atau media lain di catat pada sepotong kertas.

2) Quick Decision Analysis

Metode ini adalah metode untuk menganalisa hasil evaluasi yang dilakukan secara formal dari suatu keputusan atau alternatif-alternatif yang telah ditetapkan menggunakan kriteria tertentu.

3) Creation of valid Operational Definition

Metode ini adalah metode untuk mengidentifikasi masalah publik dengan cara melakukan tes pembuktian atau validasi yang bertujuan untuk menentukan kuantitas dan keberadaan masalah publik.

4) *Political Analysis*

Metode ini adalah metode yang menggunakan analisis politik untuk mengidentifikasi masalah dalam kehidupan masyarakat dan kenegaraan.

5) *The Issue Paper/First Cut Analysis*

Metode ini adalah metode yang menggunakan paper, jurnal ilmiah, hasil diskusi, ataupun hasil penelitian lainnya untuk mengidentifikasi masalah.

d. Teknik Penentuan Prioritas Masalah Publik

Untuk menentukan prioritas masalah publik dapat dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut (Pribadi, 2013) dalam (Aswari, 2015) :

- 1) Menyusun kuisisioner masalah-masalah publik

Tabel. 2

Penilaian Masalah Publik

No	Masalah publik	Argumentasi	Penilaian				
			1	2	3	4	5
1							
2							
3							
4							
5							

Sumber : Diktat Kuliah Formulasi Kebijakan Publik, (Pribadi, 2013)

Pada kolom masalah publik diisi dengan masalah publik yang ditemui. Selanjutnya pada kolom argumentasi diisi dengan pendapat terkait masalah publik tersebut dan dijabarkan secara mendalam. Pada kolom penilaian memberikan tanda \surd pada salah satu kolom angka. Penilaian ini akan menunjukkan seberapa penting masalah public ini untuk kemudian masuk dalam agenda public.

2) Menentukan populasi dan sampel *stakeholder*

Populasi yang akan diambil untuk menentukan masalah-masalah publik adalah *stakeholder* pemerintahan. Sedangkan sampelnya adalah dari *stakeholder* proporsional. Masing-masing sampel akan diberi kuisisioner masalah-masalah publik yang telah dipaparkan di atas.

3) Pengelolaan data dan penyimpulan prioritas masalah

Penilaian untuk menentukan prioritas dari masalah-masalah tersebut adalah sebagai berikut :

1 = tidak penting

2 = kurang penting

3 = cukup penting

4 = penting

5 = sangat penting

Tabel penilaian masalah publik akan diisi oleh masing-masing sampel.

Setelah tabel penilaian tersebut selesai diisi, hasilnya akan diolah lebih

lanjut untuk mendapatkan kesimpulan permasalahan mana saja yang layak untuk menjadi prioritas dalam agenda kebijakan.

3. Teori Kemiskinan

a. Pengertian Kemiskinan

Berdasarkan Undang - Undang No. 24 Tahun 2004, kemiskinan adalah kondisi sosial ekonomi seseorang atau sekelompok orang yang tidak terpenuhinya hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Kebutuhan dasar yang menjadi hak seseorang atau sekelompok orang meliputi kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam, lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan, dan hak untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan kehidupan sosial dan politik.

Kemiskinan merupakan permasalahan yang krusial karena menyangkut pemenuhan kebutuhan dasar keberlangsungan hidup manusia. Jika tidak ditangani, kemiskinan akan menimbulkan banyak permasalahan baru seperti kriminalitas, buruknya kesehatan, rendahnya tingkat pendidikan, dan sebagainya. Kemiskinan merupakan masalah sosial yang harus diselesaikan secara sungguh-sungguh agar suatu negara tidak mengalami keterbelakangan (Istan, 2017)

Berdasarkan pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa kemiskinan merupakan suatu ketidakmampuan seseorang atau kelompok dalam memenuhi kebutuhan dasarnya sebagai manusia yang bermartabat, keterbatasan dalam mengakses segala sektor dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara dan harus diselesaikan agar suatu negara tidak mengalami keterbelakangan.

b. Bentuk Kemiskinan

Kemiskinan memiliki beberapa jenis yaitu (Suryawati, 2005):

1) Kemiskinan Absolut

Yaitu ketika pendapatan berada dibawah garis kemiskinan dan tidak bisa memenuhi kebutuhan dasar seperti sandang, pangan, dan papan

2) Kemiskinan relatif

Yaitu ketika kondisi miskin karena pengaruh dari kebijakan pembangunan yang belum mampu menjangkau seluruh masyarakat (adanya ketimpangan)

3). Kemiskinan Kultural

Yaitu berupa sikap seseorang yang dipengaruhi oleh factor budaya, misalnya malas dan boros.

4) Kemiskinan Struktural

Yaitu miskin yang disebabkan oleh rendahnya akses terhadap sumber daya yang terjadi dalam suatu lingkup sistem sosial budaya dan sosial politik yang kurang maksimal dalam pengentasan kemiskinan.

c. Penyebab Kemiskinan

Kemiskinan dapat disebabkan oleh beberapa factor, yaitu (Istan, 2017):

1) Pengangguran

Ketika seseorang menganggur, maka orang tersebut tidak bisa mendapatkan penghasilan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Semakin banyak pengangguran maka akan semakin banyak pula orang miskin. Pengangguran juga dapat menimbulkan dampak lain seperti kriminalisasi. Seseorang yang tidak memiliki pekerjaan bisa melakukan aksi pencurian atau perampokan demi mendapatkan uang.

2) Tingkat pendidikan yang rendah

Hardskill maupun *softskill* dibutuhkan untuk mendapatkan pekerjaan. Ketika seseorang tidak memiliki keterampilan dan ilmu pengetahuan maka akan sulit bagi dirinya untuk memperbaiki diri dan berkarya secara produktif.

3) Bencana alam

Ketika terjadi bencana alam seperti banjir, tanah longsor, tsunami, dan sebagainya maka akan merusak sumber daya alam yang ada yang sudah diolah oleh masyarakat. Kondisi ini jika berlangsung lama akan menyebabkan kemiskinan karena masyarakat tidak memiliki sumber daya alam yang akan diolah.

4) Mental aparaturn pemerintah dan masyarakat

Salah satu hal yang dapat menyebabkan kemiskinan adalah korupsi. Korupsi yang dilakukan oleh seseorang akan merugikan bagi orang lain. Ketika korupsi merajalela di setiap lapisan masyarakat, maka hal tersebut akan menyebabkan kemunduran baik secara materi maupun non materi.

d. Kriteria Kemiskinan di Indonesia

Salah satu kriteria kemiskinan yang digunakan di Indonesia adalah kriteria yang ditetapkan oleh Badan Pusat Statistik. Untuk mengukur kemiskinan, BPS menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs approach*). Dengan pendekatan ini, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi

pengeluaran. Jadi Penduduk Miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita perbulan dibawah garis kemiskinan (www.bps.go.id). Garis Kemiskinan :

1.Garis Kemiskinan (GK) merupakan penjumlahan dari Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM). Penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita per bulan dibawah Garis Kemiskinan dikategorikan sebagai penduduk miskin.

2.Garis Kemiskinan Makanan (GKM) merupakan nilai pengeluaran kebutuhan minimum makanan yang disetarakan dengan 2100 kilokalori perkapita perhari. Paket komoditi kebutuhan dasar makanan diwakili oleh 52 jenis komoditi (padi-padian, umbi-umbian, ikan, daging, telur dan susu, sayuran, kacang-kacangan, buah-buahan, minyak dan lemak, dll)

3.Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM) adalah kebutuhan minimum untuk perumahan, sandang, pendidikan dan kesehatan. Paket komoditi kebutuhan dasar non makanan diwakili oleh 51 jenis komoditi di perkotaan dan 47 jenis komoditi di pedesaan.

e. Strategi Pengentasan Kemiskinan

Kemiskinan harus ditanggulangi dengan strategi yang dapat memperkuat peran dan posisi perekonomian masyarakat. Salah satunya dapat

dilakukan dengan cara pemberdayaan. Salah satu pendekatan pemberdayaan masyarakat yang inovatif adalah *The Sustainable Livelihood Approach (SLA)*. Konsep ini pada dasarnya menupayakan keterlibatan masyarakat untuk beraktivitas dan belajar secara terus menerus (berkelanjutan) dengan cara unik mereka dalam menjalani hidup dalam rangka meningkatkan kualitas hidup mereka (Mardana, 2014)

Oliver Serrat dalam (Mardana, 2014) mengatakan bahwa *the sustainable livelihood approach (SLA) is the process by which rural families construct a diverse portfolio of activities and social support capabilities in their struggle for survival and in order to improve their standards of livings.* Pendapat ini juga didukung oleh pendapat dari Shadi Hamadeh dalam (Mardana, 2014) yang menyatakan bahwa *The sustainable livelihoods approach is a way of thinking about the objectives, scope, and priorities for development activities.*

Model pemberdayaan SLA berbasis budaya lokal dapat dilakukan dengan 4 tahapan, yaitu (Mardana, 2014) :

1) Penyadaran

Pada tahap ini akan dilakukan penyadaran pada KK miskin agar mampu memahami kondisi kemiskinan mereka beserta penyebabnya. Setelah itu akan diberikan penyuluhan dan pelatihan tentang upaya agar produktif.

2) Pengkapasitasan

Pada tahap ini akan digerakkan keterlibatan KK miskin untuk membangun, mengelola, dan membesarkan usaha produktifnya.

3) Pendampingan

Pada tahap ini akan KK miskin akan diberikan pendampingan agar mereka memiliki ilmu pengetahuan dan keterampilan untuk berkarya menjadi produktif lagi.

4) Pelembagaan

Pada tahap ini akan diberikan wadah untuk usaha KK miskin agar mereka lebih mudah dalam proses belajar dan agar ada legalitas formal.

Selain hal-hal yang tersebut di atas, identifikasi potensi wilayah merupakan hal yang penting agar masyarakat dapat mngembangkan secara maksimal. Potensi lokal akan menjadi modal besar untuk masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan. Program pemberdayaan dengan mengoptimalkan potensi lokal bertujuan untuk menjaga keharmonisan dan sinkronisasi pembangunan yang berakar pada kearifan lokal.

G. Definisi Konseptual

Definisi Konseptual adalah penjelasan suatu konsep secara singkat, jelas, dan lugas. Berikut ini adalah definisi konseptual dalam penelitian Agenda Setting Program Gandeng-Gendong Kota Yogyakarta Tahun 2018 :

- 1) Kebijakan Publik adalah tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencapai tujuan bersama yang telah disepakati yang berorientasi pada kebaikan publik seperti kesejahteraan, ketertiban, keamanan, serta penyelesaian masalah-masalah publik lainnya dalam bermasyarakat yang memiliki kekuatan hukum.
- 2) Agenda Setting adalah suatu pendefinisian dan pengidentifikasian terhadap masalah-masalah yang terjadi di masyarakat sehingga bisa disebut dengan masalah publik dan masuk dalam agenda kebijakan.
- 3) Kemiskinan adalah suatu ketidakmampuan atau keterbatasan individu/ kelompok dalam memenuhi kebutuhan dasarnya sebagai manusia yang bermartabat.
- 4) Program Gandeng Gendong adalah sebuah program yang diinisiasi oleh Pemerintah Kota Yogyakarta sebagai upaya pengentasan kemiskinan di Kota Yogyakarta melalui pemberdayaan masyarakat dan potensi lokal.

H. Definisi Operasional

Definisi Operasional adalah indikator yang menjelaskan ciri-ciri spesifik dari suatu konsep. Berikut ini merupakan definisi operasional dalam penelitian proses Agenda Setting Program Gandeng-Gendong Kota Yogyakarta Tahun 2018 :

1. Metode Agenda Setting
 - The Issue Paper/First Cut Analysis
2. Teknik Menyusun Prioritas Masalah Publik
3. Proses Agenda Setting “Three Stream Theory”
 - Problem Stream
 - Policy Stream
 - Politic Stream

I. Metode Penelitian

1) Jenis Penelitian

Penelitian mengenai Agenda Setting Program Gandeng Gendong Kota Yogyakarta tahun 2018 ini menggunakan pendekatan deskriptif-kualitatif karena penelitian ini bertujuan untuk memahami secara mendalam terkait dengan proses *Agenda Setting* Program Gandeng-Gendong Kota Yogyakarta tahun 2018. Peneliti mengumpulkan data-data dan fakta-fakta langsung yang ada di lapangan yakni di BAPPEDA Kota Yogyakarta dan di DPRD Kota

Yogyakarta, kemudian data yang diperoleh akan dideskripsikan sesuai dengan rumusan masalah dan indikator yang akan diteliti.

2) Lokasi Penelitian

Penelitian akan dilaksanakan di BAPPEDA Kota Yogyakarta untuk menghimpun data terkait dengan pemetaan masalah dan usulan Program Gandeng-Gendong Kota Yogyakarta. Selanjutnya adalah DPRD Kota Yogyakarta untuk mengumpulkan data-data dan informasi mengenai proses politik dan legalisasi dokumen Program Gandeng Gendong Kota Yogyakarta Tahun 2018.

3) Unit Analisis

Unit analisis organisasi dalam penelitian ini adalah BAPPEDA Kota Yogyakarta khususnya Sub Bidang Ekonomi dan Keuangan Daerah dan DPRD Kota Yogyakarta khususnya Komisi B (Perekonomian dan Keuangan) dan Komis D (Kesejahteraan Rakyat).

4) Teknik Pengumpulan Data

a) Wawancara

Peneliti menggunakan metode wawancara terstruktur kepada narasumber dengan mengajukan pertanyaan spesifik terkait informasi yang ingin digali dari Program Gandeng-Gendong. Narasumber-

narasumber yang diwawancarai adalah Kepala Sub Bidang Ekonomi dan Keuangam Daerah BAPPEDA Kota Yogyakarta yaitu Ibu Agustina, Ketua Komisi B (Bidang Perekonomian dan Keuangan) DPRD Kota Yogyakarta yaitu Bapak Nasrul Khorri, Anggota Komisi D DPRD Kota Yogyakarta (Bidang Kesejahteraan Rakyat) yaitu Dwi Budi.

b) Dokumentasi

Peneliti melakukan teknik pengumpulan data ini dengan menghimpun data baik dari dokumen tertulis maupun elektronik dari lembaga/institusi serta obyek lain yang terkait dengan *Agenda Setting* Program Gandeng-Gendong. Dokumen yang dihimpun antara lain data-data kemiskinan, peta persebaran penduduk miskin di Kota Yogyakarta, profil institusi yang dijadikan tempat wawancara, draft kebijakan gandeng-gendong, dan lain-lain.

J. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan saat pengumpulan data berlangsung dan setelah selesai pengumpulan data dalam waktu tertentu. Ketika wawancara sedang berlangsung dan peneliti merasa jawaban dari narasumber terkait masih belum memuaskan, maka peneliti akan melanjutkan pertanyaan lagi. Selain itu analisis mendalam dilakukan setelah selesai

pengumpulan data baik secara primer maupun sekunder. Berikut langkah-langkah analisis data yang terdiri dari reduksi data, penyajian data, dan pengambilan kesimpulan terkait dengan *Agenda Setting* Program Gandeng-Gendong Kota Yogyakarta tahun 2018 :

a. Reduksi data

Reduksi data merupakan data yang diperoleh di lapangan kemudian dilakukan pemilihan secara terperinci dan dirangkum yang menurut peneliti penting dan fokus pada permasalahan yaitu terkait dengan *Agenda Setting* Program Gandeng-Gendong Kota Yogyakarta tahun 2018. Dengan kata lain reduksi data ialah menyeleksi atau memfokuskan data kasar di lapangan yang telah di dapat. Data kasar yang dimaksudkan adalah keterangan-keterangan atau informasi yang tidak relevan dengan permasalahan terkait dengan *Agenda Setting* Program Gandeng-Gendong Kota Yogyakarta tahun 2018 sehingga perlu direduksi.

a. Penyajian Data

Penyajian data merupakan sekumpulan informasi yang tersusun dari hasil reduksi data, penyajian data diataranya seperti mendisplaykan data dalam bentuk laporan sistematis dan mudah dibaca. Penyajian data sebagai contohnya seperti bentuk tabel, grafik, dan sejenisnya.

b. Pengambilan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan dilakukan mengacu pada reduksi data yang telah sesuai dengan rumusan masalah. Dalam penarikan kesimpulan penelitian kualitatif ini ada dua kemungkinan yang terjadi yaitu dapat menjawab rumusan masalah sejak awal dan tidak bisa menjawab rumusan masalah yang ditentukan di awal, karena rumusan masalah dalam penelitian kualitatif masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah penelitian berada di lapangan.

Gambar. 2

Langkah-Langkah Analisis Data

