

## **BAB III**

### **PEMBAHASAN**

Pada bab pembahasan ini akan dipaparkan mengenai bagaimana proses *Agenda Setting* Program Gandeng-Gendong Kota Yogyakarta. Sesuai dengan definisi operasional yang sudah dijelaskan di bab pertama, maka indikator-indikator yang diteliti dalam *Agenda Setting* Program Gandeng-Gendong Kota Yogyakarta antara lain : metode *agenda setting*, teknik menyusun prioritas masalah publik, dan proses *agenda setting* menggunakan *three stream theory*. Berikut ini merupakan pembahasan terkait indikator-indikator tersebut :

#### **A. Metode Agenda Setting**

Mengidentifikasi masalah-masalah publik dalam proses *agenda setting* dapat dilakukan dengan beberapa metode. Berdasarkan hasil penelitian, metode *agenda setting* yang digunakan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam Program Gandeng-Gendong adalah metode *The Issue Paper/First Cut Analysis*. Kepala Sub Bidang Ekonomi dan Keuangan Daerah BAPPEDA Kota Yogyakarta menyatakan :

“Dalam menggali permasalahan di Kota Yogyakarta, Pemerintah Kota Yogyakarta menggunakan cara Musrenbang. Dalam Musrenbang ini, masyarakat bisa menyampaikan usulan program kegiatan untuk daerah di sekitar tempat tinggal mereka”

Metode *The Issue Paper/First Cut Analysis* adalah metode yang menggunakan paper, jurnal ilmiah, hasil diskusi, ataupun hasil penelitian lainnya untuk mengidentifikasi masalah. Penggunaan metode *The Issue Paper/First Cut Analysis* pada Program Gandeng-Gendong dapat dilihat dari penelusuran dokumen, hasil penelitian dan *focus group discussion* yang dilakukan saat Musrenbang.

a) Penelusuran Dokumen

Penelusuran dokumen untuk menunjang penganalisisan permasalahan di Kota Yogyakarta terlihat pada dokumen dari perangkat daerah ataupun dari pemerintah kota itu sendiri terkait evaluasi rencana strategis/program kerja tahun sebelumnya. Selain itu penelusuran dokumen ini juga terlihat pada penyediaan dokumen saat pelaksanaan Musrenbang berupa data-data kewilayahan seperti data dan informasi perencanaan pembangunan kewilayahan, tema/brand kecamatan, evaluasi dan realisasi pembangunan tahun sebelumnya, materi (inventarisasi) hasil musyawarah RW/kampung, kelompok/kelompok sektoral, dsb.

b) Hasil Penelitian

Untuk mendukung pengidentifikasian permasalahan di Kota Yogyakarta, salah satunya menggunakan hasil penelitian. Beberapa diantaranya adalah hasil kajian Pemerintah Provinsi DIY terkait kemiskinan dan ketimpangan di Yogyakarta dan hasil penelitian lainnya yang juga ada di Jurnal Jarlit

BAPPEDA Kota Yogyakarta (Jurnal Jaringan Kerjasama Penelitian) yang merupakan jurnal penelitian dan pengembangan Kota Yogyakarta yang ditulis oleh para pakar dalam bidang persoalan yang dipelajari yang dapat digunakan sebagai bahan referensi dalam mendukung pengambilan keputusan. Fokus dan *Scope* Jurnal Jarlit meliputi semua aspek hasil penelitian atau telaah berkaitan dengan tata kelola dan pengembangan di wilayah perkotaan dan kabupaten, meliputi :

1. Bidang Pendidikan, Seni, dan Kebudayaan,
2. Bidang Teknik,
3. Bidang Sosial,
4. Bidang Ekonomi,
5. Bidang Kesehatan,
6. Bidang Politik dan Pertahanan,

dan bidang lainnya yang tidak terbatas dengan keenam bidang tersebut.

c) Focus Group Discussion

FGD untuk mengidentifikasi permasalahan di Kota Yogyakarta dilakukan saat Musrenbang. Musrenbang ini terdiri dari Musrenbang Kelurahan dan Musrenbang Kecamatan. Pada saat Musrenbang Kelurahan dan Kecamatan, peserta musrenbang berdiskusi dan menyampaikan pemikiran

mereka terkait permasalahan apa yang terjadi di wilayah mereka dan usulan program kegiatan yang mendukung penyelesaian masalah tersebut.

## **B. Teknik Menyusun Prioritas Masalah Publik dalam *Agenda Setting* Program Gandeng-Gendong**

Penyusunan prioritas masalah publik dalam *agenda setting* merupakan hal yang penting. Masalah publik yang diprioritaskan akan diutamakan dan mendapat perhatian lebih untuk diatasi dan dibuatkan alternatif kebijakannya daripada masalah yang lain dalam periode tertentu. Berdasarkan hasil penelitian, ditemukan bahwa setelah permasalahan di Kota Yogyakarta teridentifikasi, maka selanjutnya dalam penyusunan prioritas masalah publik, Pemerintah Kota Yogyakarta melakukan *focus group discussion* dengan stakeholder (dalam Musrenbang RPJMD Kota Yogyakarta Tahun 2017-2022) yang diselaraskan dengan visi dan misi Walikota dan Wakil Walikota Kota Yogyakarta 2017-2022 “Meneguhkan Kota Yogyakarta Sebagai Kota Nyaman Huni Dan Pusat Pelayanan Jasa Yang Berdaya Saing Kuat Untuk Keberdayaan Masyarakat Dengan Berpijak Pada Nilai Keistimewaan”. *Focus group discussion* dalam Musrebang RPJMD Kota Yogyakarta Tahun 2017-2022 dilengkapi dengan data statistik ataupun dokumen pendukung lainnya seperti hasil rekapitulasi Musrenbang tingkat kelurahan dan kecamatan. Ibu

Agustina Kepala Sub Bidang Ekonomi dan Keuangan Daerah BAPPEDA

Kota Yogyakarta menyatakan :

“Dalam penentuan prioritas masalah publik, Pemerintah Kota Yogyakarta mengadakan FGD dengan stakeholder. Tentunya prioritas masalah publik yang masuk dalam RPJMD Kota Yogyakarta Tahun 2017-2022 ini diselaraskan dengan visi dan misi Walikota dan Wakil Walikota”

Pembahasan prioritas masalah publik yang dibahas dalam Musrenbang RPJMD Kota Yogyakarta Tahun 2017-2022 bertajuk “Potensi dan Tantangan Kota Yogyakarta” yang diselenggarakan di Ruang Utama Atas Balai Kota Yogyakarta. Musrenbang RPJMD ini dihadiri oleh Walikota Yogyakarta H.Haryadi Suyuti, Sujanarko SE selaku Ketua DPRD Kota Yogyakarta, Ni Made Dwipanti Indrayanti, ST, MT mewakili Bappeda Provinsi D.I. Yogyakarta beserta dengan tamu undangan lainnya. Musrenbang RPJMD ini bertujuan untuk mendapatkan masukan para pemangku kepentingan pembangunan daerah sebagai bahan penajaman dan penyempurnaan rancangan RPJMD menjadi rancangan akhir RPJMD Kota Yogyakarta Tahun 2017-2022.

Berdasarkan hasil pembahasan dalam Musrenbang RPJMD Kota Yogyakarta Tahun 2017-2022 tersebut maka didapatkan hasil bahwa ada beberapa permasalahan publik di Kota Yogyakarta yaitu :

## 1. Adanya kesenjangan ekonomi

Adanya ketimpangan distribusi pendapatan sehingga berpengaruh kepada tingkat kemiskinan di Kota Yogyakarta. Peningkatan kesejahteraan di Kota Yogyakarta tidak diikuti dengan distribusi pendapatan yang merata. terjadi ketimpangan pendapatan antar penduduk dan antar kecamatan.

Tabel. 9  
PDRB Per Kapita dan Pemerataan Pendapatan Kota Yogyakarta

Indikator	2012	2013	2014	2015	2016
PDRB Perkapita (Rp)	48.702.000	50.262.000	53.207.000	54.259	56.346.000
Pemerataan Pendapatan antar Penduduk :					
a. Bagian PDRB yang diterima 40% penduduk berpendapatan terendah	17,97	15,57	15,18	14,01	13,09
b. Rasio Gini	0,3603	0,4366	0,3959	0,4431	0,42
Pemerataan Pendapatan Antar Kecamatan :					
Indeks Williamson	0,506	0,513	0,517	0,505	NA

Sumber : Perda No 11 Tahun 2017 Tentang RPJMD Kota Yogyakarta (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017).

Berdasarkan tabel diatas dapat dilihat bahwa kesejahteraan masyarakat di Kota relatif baik. Namun, adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak diikuti dengan pemerataan pendapatan. Besaran bagian pendapatan yang diterima 40 persen penduduk berpendapatan terendah ditunjukkan oleh Indeks Gini, sedangkan ketimpangan pendapatan antar penduduk dan antar kecamatan ditunjukkan oleh indeks Williamson.

Hal ini selaras dengan berita yang dikeluarkan oleh berita online dari Kedaulatan Rakyat Jogja (<https://krjogja.com>, 2017) yang menyatakan

bahwa DIY memiliki rasio gini terburuk di Indonesia atau daerah dengan ketimpangan tertinggi dalam belanja masyarakatnya. Hal ini disebabkan oleh para pendatang yang membelanjakan uangnya cukup besar dibandingkan dengan masyarakat lokal.

2. Kemampuan bersaing pelaku perdagangan kecil masih relative rendah dibandingkan dengan pelaku perdagangan besar

Keberadaan pusat perbelanjaan dan pasar modern yang berkembang pesat lebih diminati masyarakat karena menyediakan kebutuhan masyarakat kota secara cepat, mudah, lengkap, dan selalu ada. Kondisi seperti ini dapat menjadi ancaman bagi pedagang kecil terutama pedagang di pasar tradisional.

Dilansir dari (<https://krjogja.com>, 2017), usaha lokal ataupun tradisional di DIY banyak sekali yang terpinggirkan dengan adanya toko modern berjejaring, maraknya perhotelan, restoran hingga pusat perbelanjaan yang besar.

Pada tahun 2013, Kota Yogyakarta memiliki sarana perdagangan sebanyak 31 pasar tradisional, 613 warung, 412 kios, 319 toko. Pada tahun 2014, Pemerintah Kota Yogyakarta mengeluarkan izin HO untuk 92 toko modern (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017). Keberadaan pasar modern ini memiliki dampak positif dan negatif. Dampak positifnya adalah dianggap

memberikan keuntungan kepada konsumen dan mampu memberikan lapangan pekerjaan. Sedangkan dampak negatifnya adalah pedagang kecil terutama pedagang pasar tradisional akan terancam keberadaannya.

### 3. Belum optimalnya pengembangan ekonomi kreatif

Kegiatan ekonomi kreatif di Kota Yogyakarta masih belum optimal dalam hal penguatan kualitas, penciptaan daya tarik wisata, dan promosi. Selain itu kemampuan sumberdaya manusia sebagai pelaku ekonomi kreatif perlu ditingkatkan lagi.

Dilansir dari (<https://republika.co.id>, 2017), Pemerintah Kota Yogyakarta melakukan kajian dan konsultasi terhadap ekonomi kreatif di kota. Pengembangan ekonomi kreatif atau industri kreatif, Dinas Pariwisata memiliki tugas untuk mempromosikan potensi ekonomi kreatif, sedangkan proses pembinaan dan pengembangan menjadi ranah dari instansi lain yaitu Dinas Perindustrian dan Perdagangan serta Dinas Koperasi UKM Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Pada tahun 2017 sub sektor yang menjadi unggulan di Kota Yogyakarta adalah, kriya, seni pertunjukan dan aplikasi *game developer*. Hal ini dilihat dari serapan tenaga kerja, besaran omset, dan daya ungkit (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017).

#### 4. Perlu adanya peningkatan potensi pariwisata

Salah satu potensi pariwisata Kota Jogja adalah kampung wisata. Akan tetapi keberadaan kampung wisata ini belum mampu meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan secara optimal. Perlu diadakan pembangunan guna menunjang kelayakan dan daya tarik kampung wisata. Berdasarkan data dari (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017), dari tahun 2007- 2017 pembangunan objek dan daya tarik wisata dengan skala besar hanya dilakukan di Taman Pintar dan XT-Square. Pada tahun 2016 jumlah kampung wisata di Kota Yogyakarta sebanyak 17 kampung. Namun keberadaan kampung wisata ini belum mampu meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan secara optimal.

#### 5. Belum optimalnya pengawasan perizinan investasi

Perusahaan yang melakukan pengurusan izin untuk penanaman modal di BPM adalah perusahaan yang memerlukan fasilitas untuk ekspor dan impor (yang menggunakan tenaga kerja asing). Sedangkan perusahaan yang tidak menggunakan itu maka kan mengurus perizinan di daerah. Belum terbentuknya kelembagaan untuk mengurus penanaman modal mengakibatkan pemerintah Kota Yogyakarta belum menyelenggarakan perizinan penanaman modal dan pengawasan kegiatan investasi.

Berdasarkan data dari (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017), pada tahun 2014, ada 13 PMA dan 3 PMDN yang masuk ke Kota Yogyakarta.

Menurut Perka Nomor 5 Tahun 2013, perusahaan yang memiliki total investasi minimal 500 juta rupiah termasuk ke dalam perusahaan PMDN, sedangkan untuk PMA yaitu sebesar 10 Milyar rupiah (bentuk badan usaha PT).

6. Kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak masih ada

Meningkatnya kasus kekerasan pada perempuan dan anak disebabkan oleh budaya istri yang menggantungkan hidup kepada suami (khususnya terkait perekonomian), ketidakstabilan kepribadian atau kondisi psikologis suami, ketidaksetaraan gender di masyarakat, dan pola pengasuhan terhadap anak yang tidak tepat.

Berdasarkan data dari (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017), kasus KDRT yang terjadi di Kota Yogyakarta pada tahun 2012 sebanyak 265 kasus, tahun 2013 sebanyak 691 kasus, dan tahun 2016 sebanyak 544 kasus.

7. Rendahnya sarana dan prasarana pendukung olahraga dan kepemudaan

Kota Yogyakarta mengalami penurunan jumlah klub olahraga, jumlah gelanggang/balai-balai remaja (selain milik swasta), dan jumlah organisasi pemuda. Hal ini menunjukkan bahwa aktivitas kepemudaan dan keolahragaan di Kota Yogyakarta belum mendapatkan perhatian khusus oleh pemerintah Kota Yogyakarta. Penurunan budaya dan prestasi

keolahragaan dan kepemudaan di Kota Yogyakarta disebabkan oleh terbatasnya sarana dan prasarana olahraga masyarakat, upaya pembibitan atlet unggul yang belum optimal, penerapan teknologi penunjang yang masih terbatas, jumlah dan kualitas tenaga dan pembina keolahrgaan yang minim, serta apresiasi terhadap olahragawan yang berprestasi yang masih rendah.

Berdasarkan data dari (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017), data dari Kantor Kesatuan Bangsa Kota Yogyakarta menunjukkan bahwa jumlah klub olahraga mengalami penurunan yaitu pada tahun 2013 jumlah klub olahraga sebanyak 70 dan tahun 2014 menjadi 20 klub. Selain itu jumlah klub. Selain itu jumlah gelanggang/balai remaja (selain milik swasta) juga mengalami penurunan. Pada tahun 2014 sebanyak 16 gelanggang/balai remaja dan pada tahun 2016 menjadi 5 gelanggang/balai remaja. Organisasi pemuda juga mengalami penurunan jumlah dari 157 organisasi pada tahun 2012 menjadi 94 organisasi pada tahun 2016. Data ini menunjukkan bahwa kegiatan olahraga dan kepemudaan belum mendapatkan perhatian Pemerintah Kota Yogyakarta secara optimal.

#### 8. Permasalahan ketertiban dan keamanan

Beberapa permasalahan terkait ketertiban dan keamanan di Kota Yogyakarta adalah keterbatasan pembentukan rescue linmas, tahapan

penegakan peraturan daerah Kota Yogyakarta masih dilakukan secara parsial, adanya penurunan kualitas siskamling di Kota Yogyakarta.

Berdasarkan data dari (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017), Jumlah linmas di Kota Yogyakarta mengalami penurunan yang disebabkan oleh penurunan petugas linmas karena pension dan belum ada regenerasi kembali. Pada tahun 2012 linmas berjumlah 2.904 linmas, tahun 2013 sebanyak 2.890 linmas, dan tahun 2014 menjadi 2.864 linmas. Selain itu jumlah pos kamling juga mengalami penurunan. Pada tahun 2011 sebanyak 1.305 unit, tahun 2014 menjadi 1.226 unit. Penurunan jumlah pos kampling ini dikarenakan pengalihan status tanah.

#### 9. Tingginya minat untuk bersekolah di Kota Yogyakarta

Minat yang tinggi untuk menempuh pendidikan di Kota bukan hanya berasal dari masyarakat asli Kota Yogyakarta saja, akan tetapi juga banyak murid dari luar Kota Yogyakarta yang menempuh pendidikan di Kota Yogyakarta. Berdasarkan data dari (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017), Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM) Kota Yogyakarta dari tahun 2013 - 2016 berada pada angka di atas 100%.

#### 10. Belum optimalnya upaya peningkatan kualitas kesehatan

Program peningkatan kualitas kesehatan sudah banyak yang dicanangkan akan tetapi sikap apatis masyarakat menyebabkan tidak optimalnya program yang sudah ada. salah satu contohnya adalah pada balita yang mengalami gizi buruk disebabkan karena orangtua mengabaikan pola makan yang tepat dan kesadaran masyarakat untuk mengikuti imunisasi mengalami penurunan.

Berdasarkan data dari (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017), pada tahun 2014 angka kematian ibu per 100.000 kelahiran hidup sebesar 45,8 per 100.000 kelahiran hidup. Pada tahun 2015 sebesar 125,88 per 100.000 kelahiran hidup. Pada tahun 2016 sebesar 104,14 per 100.000 kelahiran hidup. Angka prevalensi balita yang mengalami gizi buruk pada tahun 2016 di Kota Yogyakarta sebesar 0,94 persen.

#### 11. Belum optimalnya upaya peningkatan keluarga sejahtera

Belum optimalnya upaya peningkatan keluarga sejahtera dikarenakan belum optimalnya kerjasama lintas sektoral. Selain itu fungsi agama, sosial budaya, pendidikan, ekonomi dan fungsi lingkungan belum aktif secara maksimal di masyarakat. Berdasarkan data dari (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017), jumlah keluarga pra sejahtera dan keluarga sejahtera I mengalami peningkatan dari tahun 2012 sebesar 40,18

persen menjadi 58,02 persen pada tahun 2014 (setara dengan 48.121 keluarga pra sejahtera dan keluarga sejahtera I)

#### 12. Belum adanya peningkatann jumlah taman dan RTH

Keterbatasan ketersediaan lahan menjadi salah satu penyebab belum adanya peningkatan jumlah taman dan RTH. Berdasarkan data dari (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017), luas RTH di Kota Yogyakarta belum mencapai target. Salah satu penyebabnya adalah ketersediaan lahan yang terbatas. Luasan ruang terbuka hijau di Kota Yogyakarta dalam kurun waktu tahun 2011 hingga tahun 2015 mengalami peningkatan sebesar 18,95 persen meningkat menjadi 19,05 persen. Namun, dari tahun 2015 sampai sekarang RTH Kota Yogyakarta belum mengalami peningkatan kembali.

#### 13. Peningkatan pemanfaatan lahan untuk jasa dan perusahaan

Di Kota Yogyakarta mengalami peningkatan pemanfaatan lahan untuk jasa dan perusahaan sedangkan lahan untuk pertanian mengalami penurunan. Pengendalian alih fungsi lahan untuk mencegah kerugian kepentingan masyarakat Kota Yogyakarta di masa mendatang belum optimal.

Berdasarkan data dari (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017), Pemanfaatan lahan untuk sector jasa lebih besar daripada untuk sektor

pertanian. Pada tahun 2015 pemanfaatan lahan untuk sektor jasa sebesar 281,33 Hektar dan untuk perusahaan sebesar 309,77 Hektar. Sedangkan lahan pertanian mengalami penurunan luas yaitu Pada tahun 2012 sebesar 111,81 hektar menjadi 101,10 hektar pada tahun 2016 atau menurun 9,58 persen.

#### 14. Belum optimalnya pengelolaan sampah dan limbah

Jumlah timbunan sampah di Kota Yogyakarta mengalami penurunan namun tidak diimbangi dengan jumlah sampah yang diangkut ke TPA (tempat pembuangan sampah akhir). Hal ini disebabkan oleh adanya keterbatasan fasilitas dan proses pengangkutan sampah. Selain itu pengawasan limbah usaha juga belum optimal.

Berdasarkan data dari (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017), pada tahun 2016 jumlah timbunan sampah di Kota Yogyakarta sebesar 226,2 ton/hari. Akan tetapi hal ini tidak diimbangi dengan jumlah sampah yang diangkut ke TPA. Salah satu penyebabnya adalah adanya keterbatasan fasilitas dan proses pengangkutan sampah. Pada tahun 2016 sampah yang terangkut ke TPA hanya sebesar 77,98 persen. Selain itu, pengawasan terhadap limbah usaha belum optimal. Pada tahun 2016 pengawasan terhadap perusahaan sebesar 80 persen.

#### 15. Rendahnya kinerja pelayanan air minum/bersih

Pelayanan air minum yang bersih perlu ditingkatkan lagi mengingat bahwa pemukiman penduduk semakin padat dan sanitasi masih buruk. Hal ini dapat berdampak buruk bagi masyarakat yang belum menggunakan jasa PDAM.

Berdasarkan data dari (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017), Persentase pelayanan air minum PDAM untuk penduduk Kota Yogyakarta mengalami penurunan dari tahun 2012-2016. Salah satu penyebabnya adalah rata-rata pertumbuhan penduduk lebih besar daripada rata-rata pertumbuhan jumlah penduduk terlayani PDAM, yaitu 1,59 persen/tahun : 0,32 persen/tahun. Pada tahun 2016 persentase cakupan pelayanan air minum sebesar 32,22 persen. Pelayanan air minum yang bersih untuk masyarakat perlu ditingkatkan lagi mengingat buruknya sanitasi di wilayah pemukiman padat penduduk terutama bantaran sungai, membuat sumur warga di kawasan tersebut tercemar bakteri E. coli dan nitrat.

#### 16. Masih ada pencemaran air sungai

Beberapa sungai yang mengalir di Kota Yogyakarta memiliki kualitas air yang rendah. Salah satunya disebabkan oleh kebiasaan masyarakat yang masih membuang limbah ke aliran sungai. Berdasarkan data dari (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017), menurut hasil dari

pengambilan sampel di sungai, persentase kualitas air sungai yang sesuai baku mutu pada tahun 2012 sebesar 72 persen, tahun 2015 sebesar 55,33 persen, dan tahun 2016 sebesar 57,34 persen.

#### 17. Permasalahan transportasi perkotaan

Beberapa permasalahan transportasi di Kota Yogyakarta adalah kemacetan, keterbatasan layanan angkutan umum, layanan transportasi umum yang belum maksimal, serta keterbatasan pada ketersediaan rambu lalu lintas. Berdasarkan data dari (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017), kemacetan lalu lintas Kota Yogyakarta mengalami peningkatan peningkatan nilai V/C rasio dari 0,44 - 0,81 di beberapa ruas jalan pada jam-jam sibuk maupun pada akhir pekan atau masa liburan. Selain itu kinerja lalu lintas yang direpresentasikan dengan nilai V/C rasio yang makin membesar (dari 0,44 menjadi 0,80), hal ini berdampak pada keselamatan lalu lintas. Pada tahun 2014 fatalitas kecelakaan Kota Yogyakarta sebanyak 491 kasus dan tahun 2016 sebanyak 616 kasus.

#### 18. Pelayanan terkait kebencanaan belum optimal

Pelayanan terkait kebencanaan di Kota Yogyakarta belum menjangkau masalah bencana secara menyeluruh. Sosialisasi kepada masyarakat terkait mitigasi bencana juga belum optimal. Berdasarkan data dari (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017), kemampuan penanganan kebencanaan masih sangat terbatas dan belum mampu mengakomodasi

kebencanaan secara lebih luas lagi. Kondisi ini perlu untuk segera ditangani karena wilayah di perkotaan memiliki potensi kebencanaan selain bencana alam, semisal kebakaran. Kota Yogyakarta memiliki potensi wilayah kebakaran sebesar 32,5 km<sup>2</sup>.

#### 19. Masalah tertib administrasi kependudukan dan kepadatan penduduk

Kepemilikan dokumen kependudukan seperti akta kelahiran sebagai catatan sipil masyarakat masih rendah. Selain itu tingkat pertumbuhan penduduk di Kota Yogyakarta semakin meningkat salah satunya disebabkan oleh meningkatnya kasus pernikahan dini. Kepadatan penduduk ini juga disebabkan oleh peningkatan jumlah migrasi masuk.

Berdasarkan data dari (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017), pada tahun 2016 tercatat kepemilikan akte kelahiran warga Kota Yogyakarta sebesar 66 persen. 34 persen sisa nya diperkirakan terjadi karena kelompok lansia yang tidak memiliki akte kelahiran namun masih berupa surat kenal lahir. Sedangkan perihal kepadatan penduduk, angka migrasi masuk lebih besar jika dibandingkan dengan migrasi keluar yaitu 9.293 jiwa pada tahun 2014 dan 11.781 jiwa pada tahun 2015. Pada tahun 2016 kepadatan penduduk Kota Yogyakarta sebesar 12.854 jiwa/km<sup>2</sup>. Hal ini secara otomatis akan berdampak pada ruang publik, kebutuhan pemukiman dan fasilitas publik lainnya.

## 20. Tata pemerintahan yang baik dan bersih yang belum optimal

Belum optimalnya tata pemerintahan yang baik dan bersih di Kota Yogyakarta disebabkan oleh perubahan regulasi yang berlangsung cepat, hubungan antar perangkat daerah dan unit kerja menghadapi kompleksitas untuk mencapai sinkronasi, belum optimalnya sistem monitoring evaluasi, dan lain-lain.

Berdasarkan data dari (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017), pengawasan internal belum terkonsolidasi dengan jelas. Selain itu inspektorat yang bertugas sebagai pengawas internal belum optimal dalam pelaksanaannya. Pada tahun 2015, sebesar 2,99 persen dari 3 persen target persentase untuk menurunkan angka pelanggaran standar dan prosedur dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan Kota Yogyakarta sudah tercapai. Sedangkan untuk target indikator penyelesaian tindak lanjut hasil pemeriksaan ditargetkan sebesar 88 persen dan berhasil terealisasi sebesar 95,09 persen. Selain itu Kota Yogyakarta mendapatkan nilai *road map* reformasi birokrasi sebesar 77,86 persen pada tahun 2014. Bidang area perubahan yang belum mencaapi 100 persen adalah bidang penguatan pengawasan sebesar 66,42 persen dan bidang penataan sistem manajemen SDM yaitu sebesar 51,83 persen.

## 21. Pemenuhan kebutuhan produk hukum belum optimal

Pembentukan produk hukum di Kota Yogyakarta terkendala oleh permasalahan belum optimalnya responsivitas antar perangkat daerah terhadap kompleksitas permasalahan daerah. Selain itu kendala lain adalah kekuarangan *back up* data produk hukum dalam bentuk *soft file* sehingga sosialisasi produk hukum kepada masyarakat juga tidak maksimal. Berdasarkan data dari (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017), Tahun 2014 data LAKIP Bagian Hukum Setda Kota Yogyakarta menunjukkan angka 92,63 persen warga Kota Yogyakarta bisa mengakses prosuk hukum. Sedangkan sisanya 7,37 persen tidak bisa diakses online karena tidak memiliki arsip dalam bentuk *soft file*.

## 22. Masalah kesatuan bangsa dan politik

Dilansir dari (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017), masalah kesatuan bangsa dan politik tidak hanya terjadi dalam kehidupan nyata sehari-hari yang dapat dilihat oleh mata secara langsung, namun juga terjadi di dunia maya (*social media*). Pengendalian potensi konflik di Kota Yogyakarta belum optimal.

## 23. Penataan aparatur pemerintah daerah belum optimal

Dilansir dari (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017), beberapa permasalahan aparatur pemerintah daerah di Kota Yogyakarta adalah

pengembangan pola karir pegawai berdasarkan kompetensi yang belum optimal dan penempatan SDM yang belum sepenuhnya berdasarkan pada keahlian/kemampuan.

#### 24. Pengelolaan informasi yang belum optimal

Dilansir dari (<http://hukum.jogjakota.go.id>, 2017), beberapa permasalahan terkait pengelolaan informasi di Kota Yogyakarta adalah terkait penggunaan dan pemberian fasilitas teknologi informasi yang belum optimal kepada seluruh perangkat daerah, penataan dan pengelolaan arsip daerah, serta pemanfaatan arsip sebagai bagian dari audit yang belum maksimal.

Setelah dipaparkan permasalahan-permasalahan di Kota Yogyakarta yang tersebut di atas, kemudian dilakukan pembahasan penentuan prioritas masalah publik melalui FGD dan analisis data yang menyelaraskan dengan visi dan misi Walikota dan Wakil Walikota Kota Yogyakarta 2017-2022. Berdasarkan proses tersebut, maka didapatkan hasil bahwa permasalahan-permasalahan yang menjadi prioritas adalah :

- 1) Kemiskinan/Ketimpangan
- 2) Kesehatan
- 3) Sosial Budaya
- 4) Pembangunan wilayah dan peningkatan infrastruktur

5) Lingkungan hidup dan pemanfaatan ruang

6) Kinerja aparatur dan birokrasi

Salah satu prioritas masalah publik yang masuk dalam agenda pembangunan RPJMD Kota Yogyakarta tahun 2017-2022 adalah masalah kemiskinan. Kemiskinan di anggap isu strategis karena menyangkut hal dasar dalam kehidupan masyarakat yaitu sandang, pangan, dan papan. Hal ini juga didukung oleh pernyataan dari Kepala Bidang Ekonomi dan Keuangan Daerah BAPPEDA Kota Yogyakarta Ibu Agustina, yang menyatakan :

“Kemiskinan merupakan isu strategis. Dengan mengetaskan kemiskinan, maka program-program yang lain akan berjalan. Ketika orang sudah terpenuhi segala kebutuhan hidupnya maka kemampuan untuk berkembangnya juga akan lebih baik dan akan berpengaruh ke sektor yang lain seperti pendidikan dan kesehatan.”

Pendapat yang selaras juga disampaikan oleh Bapak Dwi Budi dari Komisi D DPRD Kota Yogyakarta :

”Sangat penting untuk menyelesaikan persoalan dasar kebutuhan masyarakat (sandang, pangan, papan). Persoalan dasar kebutuhan masyarakat langsung mejadi amanat pendiri negara yang dicantumkan dalam pembukaan UUD 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum. Pemerintah sulit untuk masuk ke pembangunan selanjutnya sebelum hal-hal dasar tersebut terpenuhi “

Dengan demikian, kemiskinan dan adanya kesenjangan ekonomi di Kota Yogyakarta menjadi agenda publik karena masalah ini menjadi masalah yang mencakup banyak orang dan juga berdampak luas pada sektor-sektor lainnya jika tidak segera diselesaikan.

## **C. Proses Agenda Setting Program Gandeng-Gendong Berdasarkan *Three***

### ***Stream Theory***

John Kingdon dalam analisis pengambilan keputusan kebijakan publik menggunakan pendekatan baru yaitu dikenal dengan *Three Stream Theory* (*Problem Stream, Policy Stream, Politic Stream*). Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa *Agenda Setting* Program Gandeng-Gendong telah menggunakan aspek-aspek *Three Stream Theory*, yaitu sebagai berikut :

#### ***1. Problem Stream***

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa pemetaan masalah di Kota Yogyakarta dilakukan oleh BAPPEDA Kota Yogyakarta. Pemetaan masalah dilakukan dengan cara Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan). Musrenbang Kota Yogyakarta membawa semangat *Segoro Amarto* (*Semangat Gotong Royong Agawe Majune Ngayogyakarta* atau semangat gotong royong menuju kemajuan Yogyakarta). Salah satu permasalahan publik yang ditemukan dalam musrenbang Kota Yogyakarta adalah kemiskinan. Berdasarkan pengidentifikasi masalah publik, terdapat 24 permasalahan publik yang teridentifikasi. Masalah kemiskinan ini masuk dalam salah satu 24 permasalahan publik tersebut dan juga masuk dalam prioritas pembangunan dalam RPJMD Kota Yogyakarta Tahun 2017-2020.

Dua hal penting yang disoroti Pemerintah Kota Yogyakarta terkait kemiskinan ini adalah kemiskinan merupakan isu strategis dan

pertumbuhan ekonomi Kota Yogyakarta yang tinggi akan tetapi angka ratio gini juga cukup tinggi (kesenjangan ekonomi).

a. Kemiskinan merupakan isu strategis

Kemiskinan di anggap isu strategis karena menyangkut hal dasar dalam kehidupan masyarakat yaitu sandang, pangan, dan papan. Agar manusia bisa hidup secara layak dan bermartabat maka hal-hal dasar ini harus terpenuhi. Hal ini juga didukung oleh pernyataan dari Kepala Bidang Ekonomi dan Keuangan Daerah BAPPEDA Kota Yogyakarta Ibu Agustina, yang menyatakan :

“Kemiskinan merupakan isu strategis. Dengan mengetaskan kemiskinan, maka program-program yang lain akan berjalan. Ketika orang sudah terpenuhi segala kebutuhan hidupnya maka kemampuan untuk berkembangnya juga akan lebih baik dan akan berpengaruh ke sector yang lain seperti pendidikan dan kesehatan.”

Pendapat yang selaras juga disampaikan oleh Bapak Dwi Budi dari Komisi D DPRD Kota Yogyakarta :

”Sangat penting untuk menyelesaikan persoalan dasar kebutuhan masyarakat (sandang, pangan, papan). Persoalan dasar kebutuhan masyarakat langsung mejadi amanat pendiri negara yang dicantumkan dalam pembukaan UUD 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum. Pemerintah sulit untuk masuk ke pembangunan selanjutnya sebelum hal-hal dasar tersebut terpenuhi”

Untuk mewujudkan Visi Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta “Meneguhkan Kota Yogyakarta Sebagai Kota Nyaman Huni Dan Pusat Pelayanan Jasa Yang Berdaya Saing Kuat Untuk Keberdayaan Masyarakat Dengan Berpijak Pada Nilai Keistimewaan”, maka pengentasan kemiskinan agar masyarakat Kota Yogyakarta menjadi makmur sangat penting. Ketika masyarakat sudah mampu memenuhi kebutuhan dasarnya, maka masyarakat dapat berkembang dengan baik dan pemerintah akan lebih mudah masuk ke pembangunan selanjutnya seperti pada sektor pendidikan dan kesehatan. Dalam pemetaan masalah ini ditemukan bahwa angka kemiskinan di Kota Yogyakarta sulit diturunkan tanpa adanya sinergi dari semua lapisan masyarakat. Maka dari itu, partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan agar kebijakan dapat berjalan dengan maksimal.

- b. Pertumbuhan ekonomi Kota Yogyakarta yang tinggi akan tetapi angka ratio gini juga cukup tinggi

Pertumbuhan ekonomi Kota Yogyakarta tahun 2017 berada pada angka 5,24 %. Angka tersebut selalu lebih tinggi daripada DIY kecuali pada tahun 2017. DIY pada tahun 2017 berada pada angka 5,26 % . 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% 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.

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 yang didominasi oleh perkantoran dan bidang jasa sehingga pendapatan atau kekayaan hanya terkonsentrasi pada sekelompok kecil masyarakat yang memiliki *hardskill* dan *softskill* yang lebih mempuni. Maka dari itu keberdayaan masyarakat perlu ditingkatkan lagi agar masyarakat mempunyai keterampilan yang mendukung untuk terjun ke dalam lapangan pekerjaan primer, sekunder, maupun tersier.

Faktor ketimpangan kualitas pekerjaan di Kota Yogyakarta terlihat dari usulan program dari masyarakat dalam musrenbang kelurahan.

Berikut data usulan program kegiatan (bidang ekonomi) dalam musrenbang kelurahan tahun 2017 dari masyarakat :

Tabel. 10  
Hasil Musrenbang Kelurahan

No	Kelurahan	Usulan Kegiatan	Bidang (SKPD/Sektoral)
1	Baciro	Pelatihan Pengolahan Hasil Pertanian Non Beras (GAPOKTAN)	Dinas Pertanian
		Workshop Kewirausahaan Bagi Karang Taruna	Kelurahan
		Pelatihan Dekorasi Prasmanan	LPMK
2	Bausasran	Pelatihan Komputer Lanjutan	DKUKMTK
		Pembinaan Kesenian	Dinas Pariwisata
		Pelatihan memasak kue-kue dan bantuan alat	DKUKMTK
3	Bener	Pelatihan Pemandu Wisata	Dinas Pariwisata
		Pelatihan Musik Angklung + Peralatan	Dinas Pariwisata
		Pengadaan sepeda wisata	DPUPKP
4	Brontokusuman	Pelatihan tata Rias Umum	Kelurahan
		Pelatihan Manajemen Modal Usaha	Kelurahan
		Pelatihan Bengkel	
5	Bumijo	Pelatihan Publik Spekaing	
		Pelatihan Bisnis Online	
		Penguatan modal kelompok usaha service tas	Kelurahan
6	Cokrodingratan	Pelatihan Pijat Bayi	Kecamatan
		Pelatihan Hidroponik	Kelurahan
		Pelatihan Pembuatan / Penjahitan Kaos	Dinas Sosial
7	Demangan	Pelatihan pembuatan tas tiker	PKK
		Pelatihan Batik	PKK
		Pelatihan pertanian dan bantuan bibit tanaman sayuran	
8	Gedongkiwo	Pelatihan manajemen Pemasaran	Kecamatan
		Pelatihan Budidaya kelinci	Kecamatan
		Penyuluhan pemanfaatan sampah	Kecamatan
9	Giwangan	Pelatihan membuat sangkar burung	
		Pelatihan membuat batik warna alami	
		Pelatihan roti kering	
10	Gowongan	Pelatihan Pengolahan Ikan	Kelurahan
		Pembinaan PKL	Disperindag
		Permodalan Wira Usaha Kecil	Disperindag
11	Gunungketur	Pembinaan anggota UMKM	Kelurahan
		Pelatihan Batik Jumputan Tingkat	Kelurahan

		Lanjut	
		Pelatihan membuat Ampyang dan Rempeyek	Kelurahan
12	Kadipaten	Pelatihan Pembuatan web marketing/online shop	SKPD Kecamatan
		Pelatihan Sulam Pita	SKPD Kecamatan
		Pelatihan Pembuatan Asesoris	SKPD Kecamatan
13	Karangwaru	Pelatihan Inisiasi Kampung Wisata	Kelurahan
		Pelatihan Pembuatan Agropolitan	Kelurahan
		Pelatihan Budidaya Burung Kenari	Kelurahan
14	Keparakan	Pelatihan Pemandu Cerita Anak	Kelurahan
		Penguatan Kelembagaan Karang Taruna	Kelurahan
		Sosialisasi Kesetaraan Gender	Kelurahan
15	Klitren	Pelatihan potong rambut ((laki-laki, perempuan, anak)	Kelurahan
		Pelatihan membuat sabun dan softener	Kelurahan
		Pelatihan reparasi jok/ sofa	Kelurahan
16	Kotabaru	Kursus Sopir	Din.Koperasi, UMKM dan naker
		Pelatihan membuat media zak semen	Kecamatan
		Bimtek UMKM	Kecamatan
17	Kricak	Pelatihan Pembuatan Aneka Sirup dan Inovasi Produk Jamu	
		Pelatihan Meramu, Mengola, Meningkatkan Produk Hasil Olahan Makanan dan Minuman Tradisional	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
		Pelatihan Pembuatan, Teknik Pengemasan dan Pemasaran Souvenir dari Daur Ulang Sampah dan Bahan Baku Jadi	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
18	Mantrijeron	Pelatihan Tata Boga	
		Pelatihan Sim PKK	
		Pelatihan Sablon	
19	Muja Muju	Workshop ManaJemen Usaha	
		Kursus ketrampilan	
		Sosialisasi Pemanfaat-an lahan pekarangan	
20	Ngampilan	Pelatihan Ketrampilan dari Sampah Plastik	
		Sapaan Anak Kost	
		Pelatihan B2SA bagi Remaja	
21	Ngupasan	Pelatihan Membuat Olahan dari ayam (ayam kodok)	
		Pelatihan Batik	
		Pelatihan Jahit	
22	Notoprajan	Pelatihan Jelly Art	
		Pelatihan rias wajah	

		Pelatihan budidaya tanaman hias	
23	Pakuncen	Pelatihan Tehnik Vokal Paduan Suara	
		Pelatihan Kerajinan Rajut Benang	
		Pelatihan Tanaman hidroponik & Organik untuk ketahanan pangan	
24	Pandeyan	Pengembangan pertanian perkotaan kelompok kampung hijau	Dinas Pertanian
		Pelatihan pembuatan patung dari fiber dan semen	Disperindag
		Pelatihan Panel Dekoratif	Disperindag
25	Panembahan	Kursus M.C. Bahasa Indonesi/Jawa	
		Workshop Budidaya Tanaman Hydroponik	
		Gelar Potensi,Industri & kuliner	
26	Patangpuluhan	Pelatihan film dan kameramen	
		Pelatihan Pembuatan Blangkon	SKPD Dinas Pariwisata
		Budidaya Semut Rangrang	
27	Patehan	Pelatihan Aneka Olahan Ikan	
		Pelatihan 10 Program Pokok PKK	
		Pembinaan Paguyuban bank Sampah	
28	Prawirodirjan	Pelatihan Olahan Aneka Kremes	
		Pelatihan Manajemen dan Marketing	
		Pelatihan Membuat Tas	
29	Prenggan	Pelatihan Rintisan Usaha Katering untuk kelompok	
		Pelatihan Aneka Souvenir	
		Pelatihan Pembuatan Kripik Aneka daun	
30	Pringgokusuman	Pelatihan Pembuatan Bakpia	Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah dan Tenaga Kerja
		Pelatihan dan Pemasaran Usaha Produktif Warga	Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah dan Tenaga Kerja
		Pelatihan Koperasi	Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah dan Tenaga Kerja
31	Purbayan	Diklat Pijat Refkesi	
		Pelatihan Design Grafis	
		Kursus kecantikan	
32	Purwokinanti	Kursus Membuat Abon Ayam	
		Pelatihan Budidaya Jamur	Dinas Pertanian
		Pelatihan Pembibitan Anggrek	Dinas Pertanian
33	Rejowinangun	Pelatihan Pemanfaatan lahan Tidur cabe rawit	

		Pelatihan Kampung Herbal	
		Pelatihan Kampung Kerajinan	
34	Semaki	Pelatihan dan pengadaan peraga hidroponik	
		Pelatihan sulam pita dan penganyaman	
		Pelatihan penguatan ekonomi rumah tangga	
35	Sorosutan	Penyuluhan dan Bimtek Administrasi Koperasi	Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah, Tenaga Kerja dan Transmigrasi
		Pelatihan pembuatan sekam bakar untuk media tanam	SKPD KEC.
		Pelatihan Design Web	Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah, Tenaga Kerja dan Transmigrasi
36	Sosromenduran	Pelatihan memasak Kue-Roti	
		Pelatihan Kepemimpinan Karang Taruna	
		Pelatihan Pembuatan Sovenir dari kain perca	
37	Suryatmajan	Kursus komputer	
		Pelatihan kreasi daur ulang	
		Pelatihan aneka kripik daun	
38	Suryodiningratan	Pelatihan Aplikasi Komputer	
		Pelatihan Motivasi Kewirausahaan Bagi Generasi Muda	
		Pelatihan Perdagangan Elektronik (e-commerce)	
39	Tahunan	Pelatihan Usaha Kerajinan Sangkar Burung	Dinsosnekertrans
		Pelatihan Usaha Konveksi/tailor,percetakan sablon digabung dengan karang taruna	Dinsosnekertrans
		Pelatihan Pengelolaan Sampah Organik dan Teknik Olah Tanah Organik	LPMK
40	Tegalpanggung	Pelatihan pembuatan topeng	
		Pelatihan wawasan inovatif penyelenggaraan dan pemasaran kuliner	
		Pelatihan organisasi dan kepemimpinan	
41	Tegalrejo	Pelatihan Usaha Syariah	Kecamatan
		Kursus Meracik Kopi	Kecamatan
		Pelatihan Sablon (Lanjutan)	Kecamatan

42	Terban	Pembentukan Kelompok UMKM	
		Pelatihan Olah makn. Tradisional	
		Pelatihan Wirausaha	
43	Warungboto	Pelatihan Ketrampilan/Kerajinan barang bekas; Bahasa Inggris berkaitan dengan Kepariwisataaan Situs Tuk Umbul	
		Pelatihan Bisnis berbasis WEB	
		Promosi hasil karya	
44	Wirobrajan	Penyuluhan/ Sosialisasi Managemen keuangan & bantuan Modal usaha	
		Pengadaan alat terapi ringan dan pelatihan untuk menjadi terapis	
		Pelatihan menjahit yang layak jual	
45	Wirogunan	Pelatihan Ekonomi Produktif Bagi Disabilitas	Dinsos
		Pelatihan Sablon Digital	Disperindag
		Pelatihan Bisnis Berbasis Online	Disperindag

Sumber : [bappeda.jogjakota.go.id](http://bappeda.jogjakota.go.id) (Data diolah penulis)

Berdasarkan data hasil musrenbang kelurahan diatas, dapat dilihat bahwa usulan program kegiatan dari masyarakat dibidang ekonomi didominasi oleh usulan pelatihan-pelatihan. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat menyadari kelemahan mereka secara *hardskill* maupun *softskill* untuk terjun ke lapangan pekerjaan di Kota Yogyakarta yang didominasi oleh sektor perkantoran, jasa dan industri. Ketidakmampuan inilah yang menyebabkan masyarakat tidak mampu turut andil dalam pergerakan ekonomi di Kota Yogyakarta yang didominasi oleh sektor perkantoran, jasa dan industri tadi. Maka dari itu, dibutuhkan upaya dalam bentuk pemberdayaan agar masyarakat memiliki kompetensi yang baik agar mampu mengejar ketertinggalan dan segera bisa memperbaiki perekonomian mereka ke taraf yang lebih baik lagi.

## 2. *Policy Stream*

Pemetaan permasalahan di Kota Yogyakarta telah dilakukan dan ditentukan prioritasnya. Salah satu permasalahan yang harus segera dibuatkan alternatif kebijakannya adalah kemiskinan. Untuk merumuskan alternatif kebijakan guna menyelesaikan masalah kemiskinan di Kota Yogyakarta, pemerintah kota menggunakan beberapa input-input pendukung dalam perumusannya. Input-input dalam perumusan alternatif kebijakan yang akan dibuat ini adalah :

### a. Regulasi Pengentasan Kemiskinan

- Arah Pembangunan Provinsi DIY ([bappeda.jogjaprov.go.id](http://bappeda.jogjaprov.go.id), 2017), yaitu: strategi kebudayaan diletakkan untuk mengatasi kesenjangan dan kemiskinan, penguatan ekonomi berbasis sumberdaya lokal, keunikan teritori)
- Amanat Perda No 23 Tahun 2009 tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kota Yogyakarta

Perda No 23 Tahun 2009 yang mendukung lahirnya Program Gandeng-Gendong Kota Yogyakarta adalah : BAB II Pasal 2 menjelaskan bahwa asas penanggulangan kemiskinan di Kota Yogyakarta adalah pemberdayaan dan partisipatif

- Model Segoro Amarto

Model Segoro Amarto memiliki 4 pilar yaitu kebersamaan, kepedulian, kemandirian, dan kedisiplinan. Dalam implementasinya Segoro Amarto memiliki 3 prinsip yaitu (bppm.jogjaprov.go.id, 2018) : Sinergi, Kerelawanan, Keteladanan.

- Arah Kebijakan Kota Yogyakarta 2017-2022

Arah kebijakan Kota Yogyakarta dalam mewujudkan keberdayaan masyarakat diantaranya (hukum.jogjakota.go.id, 2017) :

- 1) Meningkatnya kualitas sumber daya manusia yang cerdas, terampil dan berakhlak mulia
- 2) Berkembangnya kemitraan sosial dalam semangat gotong royong yang akan memperkuat ketahanan masyarakat menghadapi berbagai kerawanan sosial
- 3) Meningkatkan partisipasi masyarakat

b. Potensi Ekonomi Lokal

Kota Yogyakarta memiliki banyak potensi ekonomi, diantaranya (jogjakota.bps.go.id, 2017) :

- 1) Sumber Daya Manusia

Jumlah penduduk Kota Yogyakarta pada tahun 2016 sebanyak 417.744 jiwa, berada pada urutan keempat di DIY dengan tingkat

kepadatan penduduk tertinggi yaitu 12.854 orang per km<sup>2</sup>. Tentunya Kota Yogyakarta tidak akan ada kesulitan dalam penyediaan tenaga kerja. Dukungan peningkatan kualitas SDM dalam hal pendidikan dan keterampilan akan berdampak pada peningkatan daya saing dan peningkatan kompetensi tenaga kerja.

#### 2) Usaha Mikro Kecil menjadi Sumber Mata Pencaharian Utama

Usaha Mikro Kecil (UMK) memang menjadi andalan penduduk Kota Yogyakarta. Berdasarkan hasil SE2016, jumlah tenaga kerja UMK non pertanian di Kota Yogyakarta tercatat sebanyak 145.651 orang (67,16 persen). UMK tidak hanya merupakan tumpuan mata pencaharian penduduk Kota Yogyakarta tetapi juga sumber aktivitas yang memperkuat sendi perekonomian

#### 3) Potensi Lokal Lainnya

Kota Yogyakarta memiliki banyak potensi lokal yang perlu dikembangkan lagi seperti potensi kesenian, kuliner, dsb yang disetiap wilayah nya berbeda-beda.

#### c. Hasil Rekapitulasi Musrenbang Kelurahan

Untuk menggali permasalahan dan potensi yang ada di Kota Yogyakarta, pemerintah kota melakukan Musrenbang. Hasil rekapitulasi dari Musrenbang ini, akan menjadi bahan dalam Musrenbang

pemerintah kota dalam perumusan perencanaan pembangunan 2017-2022. Berdasarkan hasil rekapitulasi musrenbang kelurahan yang telah dijelaskan dalam *problem stream* di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa masyarakat minim keterampilan dalam pekerjaan sehingga menyulitkan mereka untuk ikut andil dalam pergerakan perekonomian Kota Yogyakarta yang didominasi oleh perkantoran, jasa, dan industri.

d. Hasil Analisis Data Pemerintah Kota Kota Yogyakarta

Analisis Pemerintah Kota Yogyakarta terkait Indeks Gini. Berikut ini merupakan indeks gini Kota Yogyakarta tahun 2012-2016 :

Tabel.11

Indeks Gini Kota Yogyakarta Tahun 2012-2016

Indikator	2012	2013	2014	2015	2016	Pertumbuhan Rata-Rata (%/tahun)
Indeks Gini	0,3603	0,4366	0,3959	0,4431	0,4214	4,38
<b>Kriteria Ketimpangan</b>	<b>Moderat</b>	<b>Moderat</b>	<b>Moderat</b>	<b>Moderat</b>	<b>Moderat</b>	

Sumber : Perda No 11 Tahun 2017 Tentang RPJMD Kota Yogyakarta (<https://hukum.jogjakota.go.id>, 2017)

Berdasarkan nilai Indeks Gini, pada tahun 2012-2016 Kota Yogyakarta memiliki kriteria ketimpangan sedang (moderat). Pada tahun 2012-2016 terlihat adanya peningkatan yaitu dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 4,38 persen per tahun. Hal tersebut menunjukkan bahwa adanya

peningkatan indeks gini Kota Yogyakarta sehingga ketimpangan pendapatan masyarakat juga semakin besar. Peningkatan pendapatan masyarakat berpenghasilan 20 persen teratas tidak sebanding dengan masyarakat dengan penghasilan 40 persen terbawah.

Langkah Pemerintah Kota Yogyakarta selanjutnya adalah merumuskan alternatif kebijakan untuk menyelesaikan masalah kemiskinan ini berdasarkan input-input yang telah ada. Dalam pemetaan masalah ditemukan bahwa angka kemiskinan di Kota Yogyakarta sulit diturunkan tanpa adanya sinergi dari semua lapisan masyarakat. Selain itu beberapa input yang masuk diantaranya hasil musrenbang menunjukkan bahwa perlu adanya pemberdayaan masyarakat agar mampu terjun ke dalam dalam sektor tersier (bidang jasa dan industri). Input selanjutnya adalah regulasi dan potensi lokal. Maka, alternatif kebijakan yang diinisiasi adalah pemberdayaan masyarakat dan penguatan kebudayaan (gotong royong) serta potensi lokal. Selain itu, partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan agar kebijakan dapat berjalan dengan maksimal.

Ketua Komisi B DPRD Kota Yogyakarta, Bapak Nasrul Khoiri menyatakan :

“Pembangunan akan sukses jika dilakukan secara partisipatif. Masyarakat akan merasa bahwa ini merupakan bagian yang juga harus mereka sukseskan. Program pengentasan kemiskinan tidak akan selesai hanya dengan bantuan uang tunai saja tapi bisa selesai dengan pola

pemberdayaan. Jika diberi uang langsung maka uangnya habis untuk makan aja, akan tetapi jika diberi modal dan pelatihan keterampilan (pemberdayaan) makan modal bisa diputar. Dengan pemberdayaan ini masyarakat bisa berkreasi sehingga bisa lebih produktif. Dengan adanya partisipatif dari masyarakat diharapkan bisa semakin memacu masyarakat tidak mampu agar mereka bisa berdaya guna”

Pemberdayaan masyarakat dianggap efektif dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Pemberdayaan masyarakat menekankan kepada peningkatan kemandirian, kemampuan, dan kekuatan internal masyarakat untuk mengelola sumber daya baik materi maupun non materi.

Hasil pembahasan mendapatkan bahwa alternatif berupa pemberdayaan masyarakat berbasis kebudayaan serta potensi lokal adalah Program Gandeng-Gendong. Selanjutnya program ini juga dibuatkan Peraturan Walikota Program Gandeng-Gendong sebagai landasan hukumnya. Dengan adanya perwal ini maka sudah ada pedoman pelaksanaan untuk kemudian bisa diimplementasikan di Kota Yogyakarta sebagai program pengentasan kemiskinan.

Visi Program Gandeng-Gendong adalah bersama bersatu memberdayakan dan mensejahterakan masyarakat. Sedangkan misionya yaitu, menanamkan nilai-nilai etika dan budaya gotong-royong, mengembangkan gerakan gandeng-gendong, dan meningkatkan partisipasi

masyarakat dalam kegiatan pembangunan, khususnya pemberdayaan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.

Implementasi Program Gandeng-Gedong Kota Yogyakarta melibatkan 5K (kota, kampus, korporasi, komunitas, kampung). Setiap elemen yang tergabung dalam 5K ini memiliki tugasnya masing-masing. Agar ada sinergitas antar setiap elemen, maka pemerintah membentuk Forum Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat (LPPM) Kota Yogyakarta sebagai keberlanjutan Program Gandeng-Gedong. Dibentuknya forum ini akan lebih memperjelas tupoksi setiap elemen dalam bertindak. Jika tupoksi sudah jelas maka setiap elemen tidak berjalan sendiri-sendiri akan tetapi saling bersinergi.

Berikut ini merupakan tugas 5K (Kota, kampus, korporasi, komunitas, kampung) yaitu :

a. Pemerintah Daerah :

1. memfasilitasi pelaksanaan Program Gandeng Gendong
2. membentuk forum gandeng-gendong tingkat kota yang melibatkan *stakeholder* untuk menyepakati program dan *roadmap* kegiatan setiap tahun
3. Mengkoordinasi program, kegiatan dan anggaran setiap OPD yang mempunyai sinergitas dengan Program Gandeng-Gendong

4. Menyusun dan mengarahkan kelompok sasaran Program Gandeng-Gendong
5. membuat kebijakan tentang pengembangan dan pemberdayaan usaha mikro dan kecil
6. mengkoordinasikan dan melaksanakan proses pembinaan dalam pelaksanaan Program Gandeng-Gendong sampai ke tingkat wilayah;
7. membangun sinergitas dengan pelaku usaha
8. melakukan pembinaan dan penataan usaha mikro dan kecil
9. melaksanakan monitoring dan evaluasi pelaksanaan Program Gandeng-Gendong.

a. Koorporate/Swasta :

1. melakukan kerjasama dengan usaha mikro dan kecil yang ada di wilayahnya dalam rangka pemberdayaan dan peningkatan ekonomi masyarakat dalam bentuk antara lain :
2. mendukung program pemerintah dalam pemberdayaan dan peningkatan kualitas ekonomi masyarakat.
3. menggunakan dan mengutamakan tenaga lokal dalam usaha/kegiatan sesuai kriterianya
4. menggunakan produk usaha mikro dan kecil lokal
5. mempromosikan dan memasarkan produk usaha mikro dan kecil

6. memberikan dukungan terhadap pembinaan, bantuan, pelatihan peningkatan mutu produk sesuai standar konsumen
7. Menyalurkan dana CSR dan atau dana social dan atau kegiatan lainnya yang ditujukan untuk meningkatkan pertanggungjawaban sosial di dalam perannya ikut memajukan lingkungan wilayahnya

c. Kampus/Perguruan Tinggi :

1. meningkatkan kapasitas SDM masyarakat dan kampung, untuk pengembangan bidang usaha mikro dan kecil
2. melakukan pelatihan dan pendampingan dalam hal produksi, pemasaran dan manajemen terhadap usaha mikro dan kecil
3. melakukan evaluasi dan monitoring dalam produksi, pemasaran, manajemen usaha kecil dan mikro di masyarakat dan kampung
4. melaksanakan studi potensi lokal untuk pengembangan peningkatan kesejahteraan masyarakat dan kampung
5. melaksanakan studi untuk pengembangan pangan pasar lokal, regional dan internasional
6. memfasilitasi kebutuhan pengembangan dan pemberdayaan usaha mikro dan kecil

7. menyalurkan dana dan kegiatan pengabdian masyarakat sebagai pelaksanaan Tri Dharma perguruan tinggi, dalam rangka pemberdayaan masyarakat Kota Yogyakarta.

d. Komunitas/Kelompok Masyarakat :

1. memberikan wadah/asosiasi/forum usaha mikro dan kecil dalam pengembangannya
2. melakukan konsolidasi inter dan antar komunitas
3. melakukan usulan kebutuhan dalam mengembangkan usaha mikro dan kecil
4. melakukan promosi dan kerjasama dengan pihak terkait
5. ikut berperan aktif dalam sosialisasi Program Gandeng-Gendong melalui pencantuman Logo Gandeng-Gendong pada setiap kemasan produk yang diikutsertakan dalam Program Gandeng Gendong.

e. Kampung :

1. melaksanakan pendataan dan pemetaan potensi usaha mikro dan kecil
2. melakukan usulan dan penataan usaha mikro dan kecil
3. melakukan pendampingan usaha mikro dan kecil
4. melaksanakan promosi sesuai dengan potensi wilayahnya

5. melaksanakan koordinasi inter dan antar kampung dalam satu wilayah.

Setelah konsep Program Gandeng-Gendong ini selesai di proses, maka konsep ini diluncurkan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta pada April 2018. Program Gandeng-Gendong mendapat dukungan dari masyarakat, *stakeholder*, maupun DPRD Kota Yogyakarta karena urgensinya terkait dengan pengentasan kemiskinan dan penguatan kebudayaan local dengan semangat partisipatif dan gotong royong. Selain itu program ini juga selaras dengan arah kebijakan pemerintah provinsi yang telah disepakati bersama (Agustina, 2018).

Sasaran dari Program Gandeng-Gendong adalah masyarakat miskin terutama masyarakat yang masuk dalam data BDT dan KSJPS. Berikut data masyarakat Kota Yogyakarta yang masuk data BDT dan KSJPS :

Tabel. 12  
Data BDT dan KSJPS Kota Yogyakarta

No	Kecamatan	Data BDT Mei 2018	Data KSJPS November 2017	Irisan Data
1	Mantrijeron	11.562	4.130	2.714
2	Kraton	4.835	4.019	1.941
3	Mergangsan	8.960	6.801	3.566
4	Umbulharjo	16.057	6.243	3.470
5	Kotagede	9.254	2.069	1.409
6	Gondokusuman	7.272	5.561	2.445
7	Danurejan	5.622	3.980	2.100
8	Pakualaman	1.674	1.575	696
9	Gondomanan	5.197	2.072	1.218
10	Ngampilan	5.318	1.561	921
11	Wirobrajan	9.593	4.648	2.856
12	Gedong Tengen	7.022	2.095	1.289
13	Jetis	8.959	4.863	2.803
14	Tegalrejo	13.784	5.477	2.179
<b>Total</b>		<b>115.109</b>	<b>55.094</b>	<b>30.607</b>

Sumber : BAPPEDA Kota Yogyakarta, 2018

Berdasarkan table di atas, ada 30.607 jiwa yang masuk dalam data BDT dan KSJPS, maka 30.607 jiwa inilah yang menjadi sasaran utama Program Gandeng-Gendong.

Contoh implementasi Program Gandeng-gendong dalam bidang kuliner adalah dalam pengadaan jasa boga untuk kepentingan OPD yang ada di Pemkot Kota Yogyakarta. Di Pemerintah Kota Yogyakarta dalam satu tahun memiliki anggaran untuk penyediaan konsumsi (makan dan minum), penerimaan tamu, dsb lebih dari 20 milyar. Jadi sebelum adanya Program Gandeng-Gendong untuk pengadaan makan dan minunya

bekerjasama dengan perusahaan-perusahaan *cathring* besar. Dengan adanya Program Gandeng-Gendong ini *setting* nya diubah. Pengadaan *cathring* tadi tidak lagi kepada perusahaan-perusahaan besar yang bukan masyarakat kota atau mereka tidak punya akar dikota menjadi digeser di kelola oleh masyarakat. Dengan demikian, maka akan bisa mengurangi masyarakat miskin.

Contoh lain adalah pada dinas kesehatan yang memberikan sosialisasi dan pelatihan kepada masyarakat Kali Winongo yang tergabung dalam komunitas Win On Go tentang cara membuat snack atau makanan yang sehat dan penggunaan *packaging* yang bagus. Selain itu, Kecamatan Mantrijeron bekerjasama dengan kampus ISI Yogyakarta untuk membangkitkan produk unggulan dari Kecamatan Mantrijeron yaitu berupa industri kerajinan dari rumah-rumah. Kerajinan di Kecamatan Mantrijeron tidak lagi dijual secara individu atau per rumah akan tetapi sudah ada tim marketing yang mengurus penjualan kerajinan mereka secara masif salah satunya dengan cara penjalan online. Masyarakat mendapatkan bantuan ini dari kampus ISI dan bekerjasama dengan dinas perindustrian Kota Yogyakarta.

### 3. *Politic Stream*

*Politic Stream* atau arus politik dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya partai mayoritas yang ada di DPR/DPRD, janji-janji kampanye, pergantian pejabat, referendum publik. Arus Politik yang terjadi pada Program Gandeng-Gendong Kota Yogyakarta dipengaruhi oleh dua faktor utama yaitu janji kampanye dan kepentingan partai pengusung. Berikut penjabarannya :

#### 1. Janji Kampanye

Pasangan nomor urut dua, Haryadi Suyuti-Haroe Poerwadi yang terpilih menjadi Walikota dan Wakil Walikota Kota Yogyakarta pada tahun 2017 lalu, pada saat kampanye mengusung visi “ Menjadikan Kota Yogyakarta yang makmur, maju, berbudaya, religius, toleran, sebagai kota yang nyaman huni, kota pendidikan, dan kota pelayanan jasa yang berdaya saing kuat untuk keberdayaan masyarakat dengan berpijak pada nilai keistimewaan” (koran-sindo.com, 2017). Program Gandeng-Gendong ini merupakan salah satu upaya perwujudan dari poin kampanye menjadikan Kota Yogyakarta yang makmur, berbudaya, berdaya saing kuat untuk keberdayaan masyarakat dengan berpijak pada nilai keistimewaan. Hal ini terlihat dari konsep Program Gandeng-Gendong yaitu mengentaskan kemiskinan dengan cara pemberdayaan masyarakat miskin dengan menggunakan budaya (gotongroyong) dan pengoptimalan potensi lokal.

## 2. Kepentingan Partai Pengusung

Haryadi Suyuti-Haroe Poerwadi yang terpilih menjadi Walikota dan Wakil Walikota Kota Yogyakarta pada tahun 2017 lalu, diusung oleh koalisi Partai Golkar, PAN, PKS, Demokrat, dan Gerindra (koran-sindo.com, 2017). Visi dan misi calon ini tentu didukung oleh partai pengusung, salah satunya PKS. Ketua Fraksi Partai Keadilan Sosial (PKS) Bapak Nasrul Khoiri yang juga menjabat sebagai Ketua Komisi B DPRD Kota Yogyakarta menyatakan bahwa :

“Paket Kepala Daerah Kota Yogyakarta sekarang (Haryadi Suyuti-Haroe Poerwadi) salah satunya diusung oleh partai PKS, sehingga kebijakan baik yang telah dibuat tentu didukung”

Adanya dukungan partai politik terhadap kebijakan kepala daerah tidak lepas dari tujuan partai politik itu sendiri, diantaranya untuk memperoleh kekuasaan atau jabatan-jabatan politik, mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya, merebut dukungan rakyat, memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa, serta negara, dan sebagainya.

Selain itu Program Gandeng-Gendong ini juga di dukung oleh fraksi-fraksi lain di DPRD Kota Yogyakarta dan *stakeholder* yang terkait lainnya. Semua fraksi yang ada di DPRD Kota Yogyakarta menyepakati bahwa program ini karena merupakan program positif, sesuai dengan penjabaran visi-dan misi walikota terpilih, realible dengan kondisi dan kebutuhan

masyarakat dan merupakan turunan dari RPJMD yang sudah disahkan menjadi perda maka merupakan sebuah konsensus politik bersama antara eksekutif dan legislative. Urgensi dan konsep dari program ini rasional dan inovatif. Selain itu Program Gandeng-Gendong juga mendapat dukungan payung hukum. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Nasrul Khorri dari Komisi B DPRD Kota Yogyakarta, beliau menyatakan:

“Agar slogan gandeng-gendong bisa menjadi payung hukum bagi pelaksanaan program kegiatan di setiap element (5K), maka dibuatlah Peraturan Walikota tentang Gandeng-Gendong. Perwal ini mengamanahkan kepada setiap element (5K) untuk menjiwai Program Gandeng-gendong disetiap program kegiatannya.”

Leading sector Program Gandeng-Gendong adalah BAPPEDA Kota Yogyakarta sedangkan di DPRD Kota Yogyakarta, program ini dibawah pengawasan Komisi B. Komisi B DPRD Kota Yogyakarta memiliki bidang tugas perekonomian dan keuangan. Bidang/sub bidangnya meliputi kehutanan, kelautan dan perikanan, perdagangan, perindustrian, koperasi dan usaha kecil dan menengah, pertanian, penanaman modal, pariwisata, administrasi keuangan daerah.

Program Gandeng-gendong sebagai salah satu upaya pengetasan kemiskinan di Kota Yogyakarta mendapat pengalokasian dana di APBD Kota Yogyakarta. Anggaran tersebut, belum ditambah anggaran dari Pemerintah DIY dan pemerintah pusat. Agar lebih mengefektifkan

penggunaan anggaran sehingga tepat sasaran, program harus diintegrasikan di setiap OPD (Tribunjogja.com, 2017)

Pengawasan Program Gandeng-Gendong ini salah satunya juga dilakukan oleh DPRD Kota Yogyakarta dengan melakukan evaluasi setiap tiga bulan sekali memanggil dinas-dinas yang terkait implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan, salah satunya termasuk implementasi program ini (Khoiri, 2019).